

МУНИЦИПАЛИТЕТ

Научно-популярный журнал. Выпуск № 6-7 (7-8). Июнь-июль 2012 г.

Муниципалитет - это триединство территории, населения и органа местного самоуправления

Учредитель и издатель
**Институт
политики
развития (ИПР)**

Главный редактор,
председатель правления ИПР
Надежда Добрецова

Редактор кыргызской версии
Нургуль Джаманкулова

Верстка и дизайн
Адиль Абдраимов

Перевод на кыргызский язык
Зейнеп Алтымышова

Журнал принимает для публикации
авторские статьи и размещает
адресованные муниципалитетам
бесплатные объявления.

Журнал распространяется бесплатно,
но оставляет за собой
право организации платной подписки.

Материалы журнала не обязательно
отражают точку зрения издателя
и партнеров издателя.
Ответственность за содержание
материалов несут авторы.

**По всем вопросам
обращаться по адресам:**

почтовый – 720021, Кыргызская Рес-
публика, г. Бишкек, ул. Усенбаева, д. 44,
Институт политики развития, редакция
журнала «Муниципалитет»;

электронные – office@dpi.kg,
nadya.dobretsova@gmail.com

Телефоны: (0312) 97-01-04 (05,06,07)
Факс: (0312) 97-01-08

Использованы фотографии,
сделанные сотрудниками
Института политики развития,
из Интернета.

Регистрационный номер
Свидетельства о регистрации
средства массовой информации 1785.

ISBN 1694-7053

Новости законодательства

О доходах местного бюджета	2
Об управлении твердыми бытовыми отходами.....	2
Об изменении закона о местном самоуправлении.....	3
Об административно-территориальной реформе.....	3

Новости ИПР и Проекта «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс» (Проект ГГПОМСУ)

Выборы в местные кенешы: кто хочет ограничить наше право быть избранными?.....	4
Угрозы лета 2012-го: срыв реформы школьного образования и развал системы местного самоуправления.....	4
Официальная презентация Проекта ГГПОМСУ в Джалал-Абаде и Караколе.....	5
Парламентские слушания о делегированных полномочиях	6
Сельские МСУ вступили в кампанию общественных слушаний по проектам местных бюджетов на 2013 год.....	6
Пилотные айыл окмоту подписали грантовые соглашения.....	7
Пилотные айыл окмоту и депутаты местного кенеша разработали План работы по подготовке и проведению тендера.....	8
Два специалиста пилотных МСУ прошли обучающий курс по управлению государственными закупками в Минфине КР.....	8

Горячая тема

А ты вступил в партию? Мнения экспертов.....	9
Обращение к Президенту КР.....	12
Местное самоуправление и государственное управление: четкие границы «серой зоны».....	13
Парламентские слушания по проекту Закона КР «О порядке делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления».....	17

Ресурсы МСУ

Успех сельского хозяйства зависит от рационального управления землями.....	20
Госрегистр и МСУ: диалог возможен.....	26

Портрет на фоне МСУ

Самыйбек Эсенбеков, глава Логвиненковского АА: «Не быть равнодушным к своему селу».....	29
--	----

Юридическая консультация

Про отношения МСУ с Минфином и проверяющими органами; про учет военнослужащих и сборы за альтернативную службу; про периодичность ревизий и Госэкотехинспекцию.....	33
---	----

Три «Э» - экономика, экология, энергетика

Потенциал внедрения «зеленых» налогов	43
---	----

Участие граждан

Да будет свет! История о том, как жители Ивановского АА победили темные улицы.....	46
Детский сад в Уч-Коргонском айылном аймаке стал безопасным для детей.....	48

● **О доходах местного бюджета**

**Закон Кыргызской Республики «О внесении дополнений
в Закон Кыргызской Республики «О неналоговых платежах»
от 20 июня 2012 года**

В статью 2 закона было введено новое понятие: «Отчисление – установленный государством вид платежа, вносимый в обязательном порядке недропользователем на развитие и содержание инфраструктуры местного значения».

Также появился новый раздел III-1, статья 19-2 которого установила порядок уплаты отчисления на развитие и содержание инфраструктуры местного значения. Плательщиком отчисления на развитие и содержание инфраструктуры местного значения является физическое или юридическое лицо, осуществляющее разработку (добычу) месторождений полезных ископаемых (за исключением полезных

ископаемых, применяемых в качестве строительных материалов, в том числе как сырье при производстве строительных материалов) и независимо от места регистрации производящее отчисления в местный бюджет по месту нахождения месторождения.

Отчисления на развитие и содержание инфраструктуры местного значения вносятся в местный бюджет до 20 числа месяца, следующего за отчетным, в размере двух процентов от выручки без учета косвенных налогов, полученной от реализации полезных ископаемых. Порядок зачисления средств в местные бюджеты по месту нахождения месторождений определяется Правительством КР.

Постановление «Об утверждении положения о порядке финансирования за счет долевых (стимулирующих) грантов» 29 июня 2012 года № 462

Премьер-министр Кыргызстана Омурбек Бабанов подписал постановление «Об утверждении положения о порядке финансирования за счет долевых (стимулирующих) грантов». Данное постановление подписано в соответствии с Законом КР «Об основных принципах бюджетного права в КР» в целях совершенствования механизма финансирования за счет долевых (стимулирующих) грантов в КР и в

связи с переходом на двухуровневый бюджет республики. Министерству финансов КР поручено провести работу с исполнительными органами местного самоуправления по внедрению механизма финансирования за счет долевых (стимулирующих) грантов. В следующем номере журнала «Муниципалитет» мы представим наши комментарии к положению и рекомендации по получению стимулирующих грантов.

● **Об управлении твердыми бытовыми отходами**
**Постановление Правительства Кыргызской Республики «О совершенствовании
системы управления твердыми бытовыми отходами в Кыргызской Республике»
от 14 июня 2012 года № 415**

В целях совершенствования системы управления и создания экономически эффективных институциональных, организационных условий в области безопасного обращения с отходами, развития малоотходных технологий, максимального вовлечения отходов в хозяйственный оборот, Правительство Кыргызской Республики постановляет:

1. Областным, районным государственным администрациям, органам местного самоуправления (по согласованию) в месячный срок совместно с Государственным агентством по строительству и региональному развитию при Правительстве Кыргызской Республики, Государственным агентством охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики, Государственной инспекцией по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики:

- провести на территории Кыргызской Респуб-

ки инвентаризацию всех санкционированных и несанкционированных свалок твердых бытовых отходов;

- обеспечить организацию и оформление санкционированных свалок (включая межмуниципальные) твердых бытовых отходов и полигонов токсичных отходов во всех населенных пунктах республики (включая айылные аймаки), с обязательным созданием санитарно-защитных зон;
- обеспечить оптимизацию системы сбора и вывоза твердых бытовых отходов, вторичных ресурсов во всех населенных пунктах республики с применением механизмов государственно-частного партнерства;
- обеспечить необходимым количеством контейнеров и специализированного автотранспорта для качественного предоставления услуг по сбору и вывозу твердых бытовых отходов и вторичных ресурсов.

2. Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики усилить контроль и надзор за исполнением природоохранного законодательства в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами и вторичными ресурсами юридически и физическими лицами.

3. Министерству экономики и антимонопольной политики Кыргызской Республики совместно с Государственным агентством охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики, губернаторам областей, главам районных государственных администраций, мэриям городов Бишкек и Ош в месячный срок:

- внести предложения по организации производства бумажных пакетов на основе отходов бумаги для постепенного замещения использования полиэтиленовых пакетов;
- принять меры по организации пунктов сбора и переработки полиэтиленовых отходов (города Бишкек и Ош) с привлечением бизнес-структур;
- внести предложения о введении экономических механизмов регулирования системы сбора, вы-

воза твердых бытовых отходов и вторичных ресурсов в местах отдыха граждан, национальных природных парках и на других особо охраняемых природных территориях, с применением принципов государственно-частного партнерства.

4. Областным, районным государственным администрациям, мэриям городов Бишкек и Ош (по согласованию) совместно с Министерством образования и науки Кыргызской Республики, Министерством молодежи, труда и занятости Кыргызской Республики, Министерством культуры и туризма Кыргызской Республики, Государственным агентством охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики и Общественной телерадиовещательной корпорацией Кыргызской Республики обеспечить на постоянной основе информационное освещение в средствах массовой информации вопросов обращения с твердыми бытовыми отходами и замены полиэтиленовых пакетов на многоразовые сумки и бумажные пакеты.

5. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на первого вице-премьер-министра Кыргызской Республики.

● Об изменениях закона о местном самоуправлении

Закон Кыргызской Республики «О внесении дополнения и изменений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 19 июня 2012 года

Отныне, согласно изменению в статье 9, при подготовке и принятии решений по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ, органы государственной власти проводят не только консультации, но и обсуждение с органами местного самоуправления и их ассоциациями и союзами местных сообществ в установленном законом порядке.

Изменена формулировка одного из вопросов местного значения, перечисленных в статье 18, – теперь это не только обеспечение экономического развития соответствующей территории, а также привлечение инвестиций и грантов.

В статье 37 изменен порядок принятия решения о досрочном освобождении председателя местного кенеша и установлено право заниматься творческой деятельностью: «В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения своих обязанностей председатель местного кенеша может быть досрочно освобожден от занимаемой должности большинством, не менее двух третей голосов от общего числа избранных депутатов, по инициативе одной трети депутатов или фракции местного кенеша. Председатели городских, районных кенешей не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме научной, педагогической или творческой деятельности».

● Об административно-территориальной реформе

Распоряжение Правительства Кыргызской Республики от 31 мая 2012 года № 237-р «Об утверждении состава Координационного совета по реализации Концепции административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 марта 2012 года № 198»

Координационный совет в месячный срок должен разработать и утвердить План мероприятий по выполнению Концепции административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике.

В состав Координационного совета включен руководитель Проекта ГГПОМСУ Института политики развития Б. Ж. Бекиев.

Новости Проекта «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс» (Проект ГГПОМСУ)

Выборы в местные кенешы: кто хочет ограничить наше право быть избранными?

Широкий общественный резонанс получила новость о том, что Жогорку Кенеш внес изменения в закон о выборах, «отлучив» от участия в выборах всех, кто не входит в политические партии. Многие эксперты и общественные организации усматривают в этом шаге нарушение демократических прав граждан. Свои комментарии по этому поводу высказали представители гражданского общества в ходе пресс-сессии, которая состоялась 5 июня 2012 года. Пресс-сессия была организована Институтом политики развития и поддержана Проектом ГГПОМСУ.

Своими комментариями поделились: Надежда Добрецова, председатель правления Института политики развития, Бекболот Бекиев, старший партнер ИПР, руководитель Проекта ГГПОМСУ, Жалалбек Балтагулов, директор Союза МСУ КР и Динара Ошурагунова, президент ОО «Коалиция за демократию и гражданское общество». Подробности читайте на стр. 9-13 данного номера журнала «М».



Угрозы лета 2012-го: срыв реформы школьного образования и развал системы МСУ



14 июня 2012 года Институт политики развития в партнерстве с Университетом Центральной Азии провел пресс-сессию на тему «Угрозы лета 2012: срыв реформы школьного образования и развал системы местного самоуправления». В качестве спикеров выступили эксперты ИПР – Бекболот Бекиев, Асылбек Чекиров и Надежда Добрецова, а также депутат ЖК КР Курманбек Дыйканбаев.

В ходе пресс-сессии были рассмотрены реальные угрозы и риски, сложившиеся вследствие реформы школьного образования, в рамках которой декларирован равный доступ учащихся к финансовым ресурсам. Но при этом не было озвучено, что средств на реформу нет. В итоге сложилась реальная угроза развала системы местного самоуправления, на плечи которого и перекладывается часть финансовой ответственности за реформу. Подробности читайте в следующем номере журнала «М».

Официальная презентация Проекта ГГПОМСУ в Джалал-Абаде и Караколе



12 июня 2012 г. в г. Джалал-Абаде и 15 июня в г. Караколе состоялась официальная презентация Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс».

В презентации участвовали свыше двухсот человек, среди которых были главы айыл окмоту Джалал-Абадской и Иссык-Кульской областей, представители районных и областных государственных администраций, местных и международных организаций, СМИ, лидеры сообществ и другие заинтересованные стороны.

Своим опытом успешного сотрудничества с проектом поделились главы двух пилотных айылных аймаков – Ленинского АА Сузакского района Джалал-Абадской области и Торт-Кульского АА Тонского района Иссык-Кульской области.

Канат Арпачиев, глава Торт-Кульского АА: «За 6 месяцев, что мы работаем с Проектом ГГПОМСУ, мы узнали много нового и достигли конкретных результатов. Например, мы научились совместно с местным населением выявлять проблемы и определять их приоритетность. Состоялось много мероприятий: общественные слушания, сельские сходы, фокус-группы и тренинги. Главным достижением стало то, что мы ощутили реальную эффективность совместной с населением работы по планированию

и управлению решением вопросов местного значения».

Чолпонбек Мурзаканов, глава Ленинского АА: «Самое удивительное, что за столь короткий срок, с середины декабря 2011 по март 2012г. мы провели 25 мероприятий, в которых приняли участие свыше 1300 человек, из которых почти половина – женщины. Мы научились выявлять свои же проблемы и ранжировать их по приоритету, и все это – сообща! Сотрудники айыл окмоту поняли: когда вся деятельность МСУ открыта и прозрачна, когда граждане получают подробный отчет о доходах и расходах местного бюджета, население начинает понимать что к чему, ценить и поддерживать усилия МСУ. Теперь мы увидели, что у нас есть внутренние ресурсы, и знаем, как их задействовать для улучшения качества жизни в аймаке».

В ходе презентации участникам была представлена концепция проекта, цели и задачи, а также грантовые программы и конкурсы, запланированные к реализации. Дополнительно участников обеспечили раздаточными материалами проекта, в печатном и электронном виде. На презентациях был обнародован порядок отбора пилотных муниципалитетов для участия в проекте, результаты отбора будут объявлены в середине июля.





Парламентские слушания о делегированных полномочиях и других актуальных вопросах МСУ

19 июня 2012 г. состоялись парламентские слушания по проекту Закона КР «О порядке делегирования органам МСУ отдельных государственных полномочий». Мероприятие прошло при участии депутатов Жогорку Кенеша КР, представителей органов местного самоуправления, экспертов и общественных организаций.

В качестве актуальных вопросов МСУ также были затронуты следующие темы: взаимоотношения органов государственной власти с органами местного самоуправления; совершенствование бюджетной политики в отношении местных бюджетов; проблемы, барьеры и ограничения, препятствующие органам местного самоуправления эффективному управлению земельными ресурсами, и пути их решения; попытки изменения состава дел местного значения.

Предложенный проект закона устанавливает передачу полномочий на основании закона или договора и содержит обоснование необходимости делегирования и его практической целесообразности.

Кроме того, участники мероприятия обсудили вопросы взаимоотношения органов государственной власти с органами местного самоуправления, совершенствования бюджетной политики в отношении местных бюджетов и эффективного управления земельными ресурсами. По итогам обсуждения участники представили ряд рекомендаций и предложений по законопроекту.

Организацию слушаний поддержали Центр ОБСЕ в Бишкеке, Институт политики развития, Фонд развития права и бизнеса, Проект ГППОМСУ.

Подробности и рекомендации см. на стр. 17 данного номера журнала «М».

Сельские муниципалитеты вступили в кампанию общественных слушаний по проектам местных бюджетов на 2013 год

Согласно бюджетному календарю, органы местного самоуправления должны в течение лета сформировать и обсудить с сообществами проекты местных бюджетов на следующий год.

Поэтому в июне слушания по проектам бюджетов состоялись во многих айылных аймаках Кыргызской Республики. Где-то обсуждение прошло по хорошему известной схеме, работающей в стране с 1999 года.

Однако в трех пилотных МСУ Проекта ГППОМСУ слушания отличались высокой активностью и использованием новых инструментов. Подробности о слушаниях в Ивановском, Торт-Кульском и Ленинском АА читайте в следующем номере журнала «М».



Пилотные айыл окмоту подписали грантовые соглашения



держку населения получил Проект «Село - наш дом, наведем порядок в нем» (покупка трактора для вывоза мусора). В Ленинском АА сход проголосовал за Проект по организации вывоза ТБО «Чистота села - это здоровье населения». Жители Торт-Кульского АА из семи проектов, представленных на сходе, выбрали Проект «Резабилитация местных дорог».

Чтобы гарантировать достижение проектных целей, пилотные муниципалитеты также обязуются выполнить ряд условий.

12 июня в г. Джалал-Абаде, 14 июня в с. Ивановка и 15 июня в г. Караколе были подписаны три грантовых соглашения, согласно которым муниципалитеты получат гранты около миллиона сомов каждый. При этом вклад сообщества или доля средств, выделенных из местного бюджета для поддержки проекта, должны составлять не менее 10% от общей стоимости проекта.

Напомним, что все три пилотных муниципалитета – Ивановский, Торт-Кульский и Ленинский айылные аймаки – весной текущего года провели комплекс мероприятий по выявлению нужд сообщества, выявили приоритетные проблемы, разработали планы действий и проекты для их решения. В каждом сообществе состоялся конкурс проектов и лучшие были представлены к финансированию. В Ивановском АА состоялся сельский сход, где под-

В частности, обеспечить участие соответствующих работников айыл окмоту в обучении процедурам государственных закупок товаров, работ и/или услуг; рассмотреть на сессии местного кенеша вопрос о внесении изменений в местный бюджет и включения грантовых средств в доходы местного бюджета; провести мониторинг со стороны сообщества на всех стадиях реализации проекта; отчитываться перед жителями айылного аймака и местным айылным кенешем о результатах реализации грантового проекта. Со своей стороны Проект ГГОПМСУ обязуется организовать и провести все необходимые обучающие мероприятия по процедурам государственных закупок товаров, работ и услуг в соответствии с требованиями законодательства КР; обеспечить консультации и оказать техническую помощь; участвовать в мониторинге реализации грантового проекта на месте.



Пилотные айыл окмоту и депутаты местных кенешей разработали План работы по подготовке и проведению тендера и обучились процессу государственных закупок

С целью обеспечения соблюдения требований законодательства Кыргызской Республики органами МСУ при проведении закупок за счет бюджетных средств, в июне 2012 года в Ивановском, Торт-Кульском и Ленинском айылных аймаках состоялись тренинги «Управление государственными закупками товаров, работ и услуг». Проведение данных тренингов было обязательным условием получения гранта Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс».

Участники тренинга, в лице депутатов айылного кенеша, сотрудников айыл окмоту и представителей инициативных групп, ознакомились с Законом КР «О государственных закупках», с требованиями к порядку проведения тендера, получили навыки подготовки и оформления тендерной документации. По результатам двухдневного тренинга участники разработали планы работы по подготовке и проведению тендеров в своих аймаках и избрали состав тендерных комиссий.



Два специалиста пилотных айылных аймаков прошли обучающий курс по управлению государственными закупками в Минфине КР

В рамках реализации грантовой программы Проекта ГПОМСУ пилотные Ивановский, Торт-Кульский и Ленинский айылные аймаки должны провести тендеры на закупку спецтехники.

Согласно Закону Кыргызской Республики «О государственных закупках в Кыргызской Республике», тендеры должны проводиться с участием специалиста по закупкам, имеющего соответствующий сертификат.

Ввиду отсутствия в пилотных айылных аймаках

сертифицированных специалистов, Проект ГПОМСУ помог пройти соответствующее обучение и получить сертификат закупщика Эмилю Абдуллаеву, специалисту Ленинского АА, и Алмазбеку Шаршабаеву, специалисту Торт-Кульского АА. Сотрудники айыл окмоту успешно закончили недельные курсы в учебном центре Министерства финансов Кыргызской Республики по теме «Управление государственными закупками товаров, работ и услуг» и получили сертификаты соответствия. 

А ты вступил в партию?

Скоро этот вопрос, вынесенный в заголовок, станут задавать друг другу все кыргызстанцы. Ведь членский билет будет своего рода пропуском на избирательную кампанию. А беспартийных даже и не пропустят к урнам для голосования.

Вот такой сногшибательный подарок подготовили электорату депутаты Жогорку Кенеша, которые внесли поправки в действующее законодательство. Правда, президент от подписи пока что воздерживается, но как долго продлится это противостояние, неизвестно. Зато известно другое — на олимпе власти развернулась жесткая борьба, невинной жертвой которой назначено быть местному самоуправлению. Парламентарии явно уготовили народной инициативе место на задворках новой истории государства.

МСУ, напомним, пережило, и с довольно серьезными потерями, две волны децентрализации. В нынешнем году грядет третья, и она, по-видимому, окончательно добьет данный институт власти. Выглядит это следующим образом. В былое время взрослое население беспрекословно допускалось к урнам для тайного всеобщего голосования, поскольку выборы в органы местного самоуправления были прямыми. Затем взамен им право избирать лидеров в городах и селах было передано кенешам. Депутаты в регионах как полномочные представители местного электората принимали решения за народ и для народа, что в определенной степени уже является ущемлением конституционных прав граждан Кыргызстана. Но тогда хотя бы выдвигать претендентов на высокий пост городского или районного масштаба могли и группы жителей. Попадались в их числе и самовыдвиженцы. Словом, хоть какой-то, но все же имелся шанс получить должность и портфель.

Между тем минувшая избирательная кампания продемонстрировала небывалый интерес политических сил к местам в низовых парламентах. Достаточно сказать, что только в 13 айылных кенешах были зарегистрированы 546 кандидатов в депутаты — по три человека на один мандат. А в Оше, Караколе и Токмоке конкуренция превзошла все ожидания. Там примерно на полторы сотни депутатских мандатов

претендовало рекордное количество кандидатов — более двух тысяч, что составляет около 15 человек на одно место.

Подобный всплеск активности, учитывая то, что еще совсем недавно сельских жителей приходилось уговаривать принять участие в выборном процессе, безусловно, можно расценивать как положительный момент. Опыт не прошел даром. Теперь лидеры политических партий прилагают все усилия для того, чтобы приумножить достигнутое и подчинить своей воле всю жизнь в регионах. Депутаты Жогорку Кенеша внесенными поправками в закон добились того, что впредь власть полностью переходит исключительно в руки политических партий. Если имеешь членскую книжечку, можешь смело отправляться на избирательный участок, а если остался вне партии, вход на него тебе закрыт. Вот она, демократия в кавычках. Такого не было даже в пору тотального правления КПСС!

Гражданское сообщество отчаянно протестует. Институт политики развития, общественное объединение «Коалиция за демократию и гражданское общество», другие НПО организуют встречи и «круглые

столы», чтобы обсудить злободневную тему и предложить достойный выход из абсурдной ситуации. Однако глас общественности тонет в амбициях лидеров политпартий из правящей коалиции.

В эти дни все взоры направлены на президента Алмазбека Атамбаева. Интересно, как поступит в столь щекотливой обстановке гарант Конституции? Если он по-настоящему чтит права и свободы всех граждан, то не даст «добро» на противозаконные поправки,

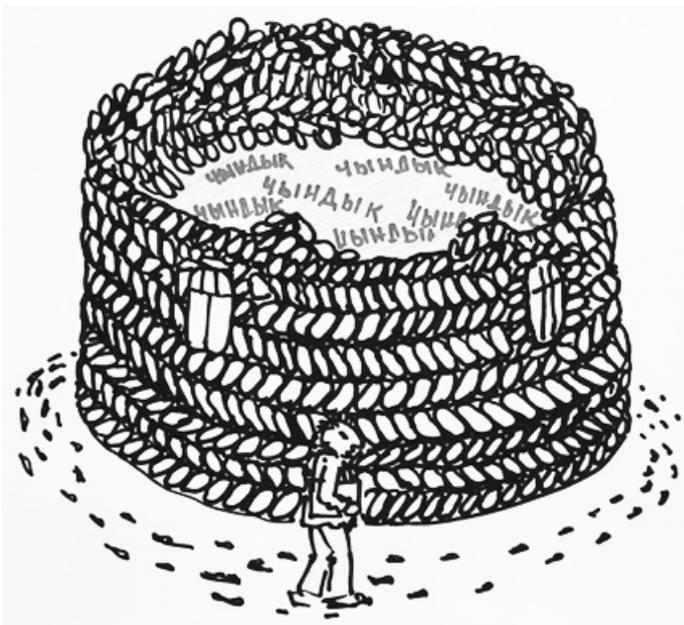
то есть не лишит права каждого избирать и быть избранным. Или для него превыше всего интересы политических партий, в том числе и собственной?

Зинаида Сорокина,

«Вечерний Бишкек», 11 июня 2012 года

<http://members.vb.kg/2012/06/11/vlast/1.html>

Рисунок **Шарабидина Орозалиева** - участника конкурса фотографий и плакатов «Жить здесь и сейчас» (ПРООН, ИПР, ФСК).





Депутаты местных кенешей должны нести персональную ответственность

Бекболот БЕКИЕВ,

руководитель Проекта “Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс”:

- Странники выборов исключительно через политпартии ссылаются на то, будто у них имеется идейная платформа, а значит, и ответственность перед народом, перед страной. Весьма, замечу, сомнительный тезис. Многие ли из нас досконально разбираются, в чем принципиальные отличия одной партии от другой? И что архиважного сделала для общества и людей хотя бы одна из них? Ответа нет.

В партиях такие же люди, как и все остальные граждане, с их привычками и недостатками. Следовательно, и ответственности у них не больше, чем у других. Просто партбоссы хотят создать для себя и своих соратников максимально комфортные условия в регионах. Но тамошним жителям этого не

нужно. Понимают, что избранный от партии начальник станет отчитываться перед однопартийцами, но не перед жителями.

В ходу еще один аргумент. Мол, если дать право выбирать группе людей, то ими могут воспользоваться криминальные элементы. Опасно. А что мешает аналогично повлиять на партийных ставленников? Результат вполне может быть плачевным в обоих случаях. Самое лучшее, на мой взгляд, это вернуться к прямым выборам. Какого главу айыл окмоту или депутатов в местный кенеш сами избиратели выдвинут, так тому и быть. Не на кого вину сваливать, а в следующий раз подойдут к выборам с большей ответственностью.



Были в лидерах, ныне в хвосте

Жалалбек БАЛТАГУЛОВ,

директор Союза местных самоуправлений:

- Как-то на встрече в Караколе мне пожаловались на то, что избранные по велению той или иной партии руководители и депутаты стали, по сути, заложниками партсистемы. Люди разочарованы и обеспокоены тем, как будет организована предстоящая осенью избирательная кампания.

К сожалению, у нас сегодня нет стратегического видения местного самоуправления. Прежний документ исчерпал себя в 2010 году. Как в дальнейшем развиваться органам МСУ, непонятно. Была отдельная управленческая структура — Национальное агентство по делам местного самоуправления. Расформировали. Часть вопросов, которыми занималось НАМСУ, отошло в ведение Госагентства по строительству и региональному развитию. Какие-то важные функции переданы другим структурам либо вообще потерялись в ходе реформирования.

Какая ныне страновая политика относительно МСУ? Кто несет за нее персональную ответственность? Нет движения вперед. И это обидно. Ведь Кыргызстан после развала Союза одним из первых взялся развивать народную инициативу. Была разработана неплохая законодательная база. К нам приезжали за опытом из других республик. Многие

из тех, кто начинал позже, за минувшие годы нас обогнали. Теперь не помешает и нам у них поучиться. Скажем, в Грузии четыре таких крупных города, как Поти, с населением примерно сто тысяч человек, полностью переведены на электронный документооборот. Мне довелось наблюдать это новшество в действии. Каждый заявитель вполне реально менее чем за час может получить любую услугу из 250 видов, внесенных в банк данных. Хоть получить банальную справку о составе семьи, хоть прояснить ситуацию со спорным имуществом. Супероперативно и без влияния пресловутого человеческого фактора. Вот так там на деле, а не на словах борются с коррупцией. Еще один пример — Эстония. Там недавно впервые провели электронную перепись населения.

Прогресс налицо. Но лишь там, где есть заинтересованность со стороны государства. Нам же приходится лишь наблюдать издали и по-хорошему завидовать. Беспреданно меняем законы, но почему-то не в лучшую, а в худшую сторону. Нынешние поправки и вовсе преследуют далеко идущие цели политических партий. Они противоречат Конституции, ущемляют права рядовых граждан, ставят их в неравное положение по сравнению с партийцами.

Три партбосса на одной улице

Надежда ДОБРЕЦОВА,

председатель правления Института политики развития:

- Наш институт не выступает против партийного строительства, но мы против того, чтобы партии были единственным и непререкаемым авторитетом. Ведь все те, кто не вступит в ряды той или иной партии, попросту говоря, исключаются из общественно-политической жизни государства. В демократическом государстве подобное совершенно неприемлемо.

Стране не нужна узурпация власти политпартиями. Она несовместима с самой природой местного самоуправления. Партии бывают разные — правые или левые, экологические и гендерного равенства, центристские и лейбористские, зеленых и свободного рынка... Эти и подобные им идеи лежат в основе партийной платформы, они объединяют сторонников для защиты в парламенте, воплощаются в законы. Но какая, спрашивается, глобальная идея может лежать, скажем, в потребности иметь в сельской глубинке чистую питьевую воду, асфальтированные дороги, канализационные сети? Или разве детский сад строится по партийному принципу? А какова партийная принадлежность водопроводной колонки в жилмассиве?

Все это вопросы так называемого местного значения. Они являются приоритетами для жителей конкретного местного сообщества. Право решать их принадлежит кенешам. Но никак не партиям. Хотя

те и пытаются навязать собственные приоритеты. Что из этого получается, видно на примере Оша, когда жители одной улицы во время недавних выборов в городской кенеш разделились по партийному признаку и начали конфликтовать между собой. И это вместо того, чтобы объединить свои усилия и выставить одного кандидата, который бы сумел защитить интересы их улицы при распределении ресурсов горбюджета. Ведь все здешние жители, к какой партии их ни отнеси, переживают, чтобы в округе было чисто, работал водопровод и ездил муниципальный автотранспорт. И никакие политические цели тут не в счет, кроме одной — улучшить условия проживания и качество жизни.

Объединиться ошанам во имя общей цели помешал партийный принцип. Но ведь не будут же они обращаться в политсовет партии в Бишкеке с жалобой на то, что на их жилой квартал не выделили из горказны средств и он не благоустраивается. В столице до них и заботы нет. Да, это беда жителей южной столицы. Но теперь парламентарии намерены сделать подобную расстановку сил в республике нормой. А это значит, что развитие регионов придется отложить до лучших времен.



Без чужих ошибок

Динара ОШУРАХУНОВА,

президент ОО "Коалиция

за демократию и гражданское общество":

- Партстроительство ни в коем случае не должно идти в ущерб местному самоуправлению. К сожалению, впечатление такое, что лидеры пяти партий в парламенте принимают законы лишь для себя.

Вспоминается печальный опыт Украины. Там уже была парламентская республика, всю управленческую пирамиду сверху до самых низов выстроили по партийным спискам. Проблемы МСУ никто не занимался. Эксперимент закончился тем, что украинцы вновь ратуют за сильную президентскую власть. Полагаю, что нам не следует повторять чужие ошибки.

Сегодня государство подминает органы МСУ, лишает их инициативы. Вопиющий случай произошел недавно в пригородном Аламудунском районе. В селе Арашан на сессии местного кенеша выбрали главу айыл окмоту. Депутаты собрались на внеочередную сессию почти в полном составе, никаких трений не возникло. Тем не менее в Центризбир-

коме отказались утверждать решение малого парламента. По явно надуманной причине: дескать, на заседании районной избирательной комиссии не было кворума. Но ведь главу айыл окмоту избрали не они, а депутаты. Налицо конфликт, дело дошло до судебных разборок. Хотя вмешательство ЦИК, мягко говоря, противозаконно. Остается лишь предположить, что депутаты избрали не того, кого надо было избрать. Вот им и ставят палки в колеса. Жаль, но подобное становится обычной практикой.

Население в регионах выражает недовольство в адрес партийцев. Люди противятся тому, чтобы сверху оказывали на них давление. Избирать в органы МСУ они хотят не неизвестных им членов партии, а тех, кто живет и работает рядом, кого они хорошо знают и кому доверяют.



ОБРАЩЕНИЕ К ПРЕЗИДЕНТУ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ АТАМБАЕВУ А.Ш. по вопросу о конституционном праве граждан быть избранными депутатами местных кенешей

Организации гражданского общества, представляющие самые различные слои и группы граждан Кыргызской Республики, обращаются к Вам, господин Президент, с просьбой защитить конституционное право граждан быть избранными депутатами местных кенешей городов Кыргызской Республики. Согласно Конституции, граждане Кыргызстана имеют равные права и никакие ограничения этих прав по половому, национальному, партийному либо какому-либо другим признакам не могут быть допущены ни одной ветвью власти. Иначе не избежать подрыва основ демократического управления в стране и утраты доверия граждан страны и партнеров Кыргызстана на международной арене.

Инициатива политических партий, находящихся в настоящее время у власти, ограничить по партийному признаку права жителей городов Кыргызской Республики быть избранными депутатами местных кенешей была, к сожалению, поддержана депутатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Законопроект «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей» был принят Жогорку Кенешем и направлен Вам на подпись. Мы увидели, что партийный парламент считает своим приоритетом развитие партийной системы, строительство политических партий в ущерб правам и интересам граждан вне зависимости от их партийной принадлежности.

Теперь наша последняя надежда – Вы, всенародно избранный Президент. Вам предстоит принять решение о судьбе данного законопроекта. Вам предстоит сделать выбор, чьи интересы вы считаете приоритетными, – интересы всех граждан или политических партий. От Вашего решения зависит, сохранятся ли правовые условия для реализации конституционных прав граждан, неформальных местных лидеров, которые не хотели бы вступать в какие-либо политические организации, но желают участвовать в местном самоуправлении и быть полезным для своего сообщества, членом которого они являются. Ваше решение позволит воспринимать Вас либо как руководителя государства, либо как лидера партии власти.

Гражданское общество приветствовало Ваше

первое решение не подписывать данный закон и получило надежду, что Вы и впредь не допустите нарушения демократических принципов, являющихся самой сутью местного самоуправления.

Согласительная комиссия, созданная в связи с внесением Вами своих возражений на указанный законопроект, не учла мнения широкой общественности и, к глубочайшему сожалению, оставила интересы народа и задачу защиты демократии в стороне, согласившись с инициаторами законопроекта. При этом во внимание не были приняты весомые аргументы против введения «партийной монополии» на право быть избранным депутатом городского кенеша. Данные аргументы коротко заключаются в следующем.

Цели партийного строительства на данный момент противоречат природе местного самоуправления. Суть местного самоуправления заключается в объединении людей с целью совместного, самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения (обеспечение питьевой водой, функционирование общественного транспорта, системы канализации, строительство и ремонт местных дорог и т.п.), а не в разделении людей по какому-либо принципу. У вопросов местного значения не может быть политической платформы. Люди должны участвовать в управлении своей территорией и научиться нести со-ответственность вместе с органами МСУ за разрешение вопросов местного значения (а не приезжать в Бишкек и совершать революции из-за неразрешенности указанных вопросов!).

Развитие местного самоуправления никаким образом не несет в себе угрозы национальной безопасности и территориальной целостности страны, усилению автономии отдельных территорий и неподчинению их центральной власти. Вопросы местного значения, перечисленные в Законе Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», – это вопросы обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории, которые не могут никаким образом повлиять на вопросы, связанные с обеспечением национальной безопасности или территориальной целостности страны.

Политический контекст, высокая политизиро-

ванность общества может спровоцировать волну конфликтов во время осенней кампании выборов в местные кенешы (в Оше наблюдались признаки подобного развития событий, спровоцированные партиями, когда люди одной улицы делились по партийной принадлежности, вместо того чтобы, объединившись, вместе решать общие проблемы соответствующей территории).

Индивидуальная подотчетность депутатов местных кенешей сегодня более важна жителям сел и городов; это эффективнее, поскольку с них можно спросить напрямую, чем затрудненный доступ и спрос с центральных органов управления партиями. Депутаты, избранные по партийным спискам, объективно будут подотчетны своей партии, а не местному сообществу, которому сложно будет повлиять на результаты работы такого депутата (сложно представить ситуацию, когда по поводу ненадлежащего функционирования системы водоснабжения или канализации, люди должны будут обращаться в центральный комитет или политсовет партии в Бишкек). При этом заявление отдельных политиков о том, что у партий есть политическая ответственность и с них можно спросить, - не соответствует действительности.

Международное право требует справедливого доступа к депутатским мандатам на местных выборах, вне зависимости от политической принадлежности (Копенгагенский документ ОБСЕ, Комиссариат ООН по Правам Человека, Венецианская Комиссия Совета Европы, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ). Выдержки из указанных международных документов прилагаются.

В течение выборной кампании, которая фактически началась весной и закончится осенью 2012 года, изменение выборного законодательства недопустимо (нарушаются права жителей городов, кроме Оша, Каракола, Балыкчы и Токмока). Кроме того, в стране возникнет ситуация, когда местные кенешы

одинаковых по статусу городов будут формироваться по разному принципу.

Уважаемый господин Президент!

Мы выступаем за последовательное партийное строительство и считаем наличие политических партий необходимым элементом прогрессивной системы управления в стране.

Однако мы убеждены, что в настоящее время, «партийная монополия» на уровне местного самоуправления ставит под угрозу существование самого местного самоуправления, очень важного института любого демократического государства, что чревато угрозой ухудшения доступа граждан к муниципальным услугам, снижением уровня жизни, усилением миграционных потоков и нарастанием социальной напряженности в целом.

Мы убедительно просим Вас воздержаться от подписания данного законопроекта и отложить его обсуждение до тех пор, пока в стране не будут проведены опросы общественного мнения, не будет проведено изучение последствий принятия данного решения, пока народ не получит возможность высказать свое мнение по данному вопросу.

От имени организаций гражданского общества, представляющих интересы десятков тысяч граждан Кыргызской Республики:

**Институт политики развития,
председатель правления Н. Добрецова,
Союз местных самоуправлений КР,
исполнительный директор Ж. Балтагулов,
Коалиция «За демократию и гражданское общество», руководитель Д. Ошуракунова,
ОО «Айыл демилгеси»,
исполнительный директор А. Мадраимова,
Фонд развития права и бизнеса,
директор А. Мусабеков**

Местное самоуправление и государственное управление: четкие границы «серой зоны»¹

Помимо чисто структурных, порой неудачных преобразований в сфере государственного управления и МСУ, серьезной проблемой в течение всех 20-ти лет реформы оставалась проблема разграничения функций между органами государственного управления и органами МСУ.

Вопрос о том, за что должен отвечать государственный уровень управления, а за что нести ответственность уровень МСУ, преследовал абсолютно всех политиков и практиков на протяжении всей 20-летней истории суверенного существования Кыргызской Республики. Попытка дать

¹ Понятие «серая зона» введено в политический оборот норвежским политиком Йенсом Эвенсоном, изначально обозначало спорную часть акватории Баренцева моря. В современных политических и военных текстах стало обозначать пространство диалога, процесса, военных действий, находящееся в центре перехода от одной крайности к другой; либо частичное достижение цели. Доступно на сайте: http://www.norge.ru/evensen_jens/ и http://dic.academic.ru/dic.nsf/eng_rus_apresyan/41745/grey

ответ на этот вопрос и рекомендации по усовершенствованию взаимоотношений государства и местного самоуправления представлены в Национальном докладе о человеческом развитии 2012 г., посвященном местному самоуправлению (полный текст доклада будет представлен широкой общественности осенью 2012 года).

Негармонизированное законодательство

Основными принципами МСУ являются:

- 1) самостоятельное решение вопросов;
- 2) реальная возможность;
- 3) ответственность за решение вопросов перед населением, а не перед государством.

Самостоятельность предполагает, что население само определяет, кто будет решать проблемы управления (избирает в органы МСУ), и контролирует своих управленцев (обеспечивает их ответственность). Причем ответственность (моральная, политическая и юридическая) должностных лиц за состояние дел в местном сообществе – вопрос исключительно местного сообщества. Государство вступает в процесс обеспечения ответственности только по инициативе местного сообщества.

Реальная возможность предполагает наличие трудовых, финансовых и материально-технических ресурсов для того, чтобы действенно и эффективно решать вопросы местного значения. Следовательно, проблемы, которые должны решать органы МСУ, должны быть адекватны имеющимся ресурсам. В условиях наличия достаточных ресурсов местному самоуправлению можно доверить большой круг функций. Однако, когда ресурсов мало или они чересчур централизованы (см. раздел 3.3.), то круг вопросов, на решение которых у МСУ хватит сил, заметно сужается. В данном контексте существует общепринятое понимание примерных контуров ответственности местного самоуправления. Наиболее четко это понимание сформулировано в статьях 3.1. и 9 Европейской хартии местного самоуправления, в соответствии с которыми органы МСУ должны иметь право «регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею», а также обладать «достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться».

Исходя из этих принципов, Конституция КР устанавливает, что «местное самоуправление – гарантированное настоящей Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения» (ст. 110 Конституции КР от 27 июня 2010 года). Однако Конституция не уточняет, что такое «вопросы местного значения», и потому проблема разделения вопро-

сов на местные и государственные остается весьма острой. Несмотря на кажущуюся простоту термина «вопросы местного значения», от его содержания зависит объем нагрузки на МСУ. По существу, любой вопрос общественной жизни – это вопрос и государственного, и местного значения. Например, вопросы здравоохранения или образования – это вопросы государственного значения, но они важны также и для местного сообщества. Даже такой, на первый взгляд сугубо местный вопрос, как благоустройство территории населенного пункта, сливается с рядом других вопросов, которые относятся к вопросам общегосударственного значения: санитария, строительные нормы и правила, охрана окружающей среды, землепользование и водопользование. А за решение этих вопросов ответственны соответствующие органы государственной власти (здравоохранения, строительного контроля и т. п.). Если отдать их в ведение обеих уровней (МСУ и государственный орган), то имеется риск дублирования и возникновения ситуации «у семи нянек – дитя без глаза».

Открытый перечень вопросов местного значения - временное зло?

Долгое время перечень вопросов местного значения был открытым, то есть законы о МСУ предусматривали возможность возлагать на местное самоуправление любые иные вопросы, установленные законодательством. Это давало возможность широкого толкования государством возможностей расширения обязанностей органов МСУ. Анализ законодательства показывал, что перечень только законов (не считая подзаконных актов: указов Президента КР, постановлений Правительства КР) насчитывал более 30, возлагающих на органы МСУ те или иные обязанности (функции). Такое положение дел – разбросанность вопросов местного значения (обязанностей МСУ) по разным законодательным и подзаконным актам – затрудняло работу не только муниципальных служащих, но даже профессиональных юристов. Более того, указанные акты не учитывали и принцип реальной возможности местных сообществ (финансовой, кадровой и технической) эффективно решать возлагаемые дополнительные функции. Например, до сих пор на органы МСУ и на местные бюджеты возложена обязанность финансировать образование.

Указанная тенденция определения вопросов местного значения, решаемых на уровне МСУ, сохранялась вплоть до принятия 29 мая 2008 года Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» № 99, который установил закрытый перечень вопросов, за которые органы МСУ ответственны перед собственным населением. Все другие вопросы (функции) должны были решаться только в порядке исполнения делегированных государством функций.

Однако установление «закрытого перечня» исключительных функций МСУ не сопровождалось адекватной гармонизацией другого (отраслевого) законодательства. Помимо этого, отсутствие достаточных финансовых и материально-технических ресурсов у органов МСУ затрудняет исполнение ими своих функций.

Отсутствие гармонизации законодательства о функциях МСУ сохраняется до настоящего времени и порождает, помимо конфликта законов, желание государства и отдельных отраслевых ведомств расширить перечень функций местного самоуправления, а себе оставить привилегию «контролировать» деятельность МСУ и распределять ресурсы. В то же время эта ситуация порождает сопротивление органов МСУ и стремление избежать выполнения не свойственных им функций.

Так, руководители городских органов МСУ считают, что правильно отнесены к собственным только 9 из 22 функций МСУ¹. Функции, в правильности отнесения к обязанностям (юрисдикции) МСУ которых муниципалитеты уверены, касаются двух блоков – управление собственными ресурсами (земли, бюджет) и предоставление коммунальных услуг местного значения (кроме водоснабжения). Иными словами, сомнений не вызывают функции, напрямую связанные с распределением собственных ресурсов, которые фактически находятся в распоряжении органов МСУ. Наибольшие сомнения у городских органов МСУ вызвали обязанности по развитию народного творчества, обеспечению функционирования кладбищ и библиотек – 13% городских руководителей считают, что эти функции отнесены к местному самоуправлению неправильно. Это связано с тем, что данные функции сообщество в состоянии выполнять самостоятельно, без вмешательства органов МСУ. Следуя той же логике, что и города, сельские муниципалитеты стремятся безоговорочно признать собственными только те функции, выполнение которых подкреплено наличием ресурсов. Однако у сельских МСУ ресурсов меньше, а потому меньше и функций, которые они полностью признают собственными. Если в городах таких функций 9, то в селах только 6. При этом у сельских муниципалитетов ни одна функция не набрала 100% «правильности» отнесения к собственным функциям. Легко заметить, что оптимистов среди сельских муниципальных руководителей в 7 раз меньше, чем среди их коллег в городах: только 2% сельских глав МСУ считают, что у них нет «проблемных» функций, тогда как в городах 13% таких респондентов².

¹ Градваль С., Добрецова Н., Исмаилов А., Нарусбаева У. Послание практиков политикам: как мы живем, и что нужно менять в системе МСУ, чтобы улучшить качество жизни на местах. Отчет о результатах социологического исследования субъективного отношения руководителей органов местного самоуправления Кыргызской Республики к собственным функциям. – Институт политики развития, 2011. – С. 26.

² Там же, с. 32.

Нерешенность порядка делегирования госполномочий

Помимо отсутствия гармонизации законодательства, имеет место крайне тяжелая проблема делегирования государственных функций (полномочий). К примеру, органы МСУ вынуждены выполнять полномочия, делегированные государством, и направлять средства бюджета МСУ на их финансирование в ущерб интересам местного сообщества. Это связано с тем, что до настоящего времени не определены механизмы делегирования и финансирования делегированных государственных полномочий. Иными словами, государство «взваливает» на органы МСУ выполнение своих функций, но при этом не передает необходимые для этого средства. К тому же, объем таких делегированных полномочий не сокращается, а растет, государство не стесняется делегировать органам МСУ все новые и новые задачи и проблемы. Например, в одном из районов Ошской области органам МСУ предписано заняться... отстрелом бродячих собак, для чего у МСУ нет ни средств, ни кадров, а сама задача входит в компетенцию соответствующих государственных служб. В это же время сельские муниципалитеты не могут до конца сформировать муниципальную собственность местных сообществ, так как у них не хватает средств на завершение процесса государственной регистрации права муниципальной собственности на объекты и земли.

Проблема негармонизированного законодательства, а также нерешенность порядка делегирования государственных полномочий порождает дублирование функций и безответственность всех уровней управления. Например, Закон КР «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию» от 24 января 2004 года №8 определил органы МСУ плательщиком страховых сборов с фермеров за арендованные земли Фонда перераспределения сельхозугодий. В то же время Закон КР «О Социальном фонде Кыргызской Республики» от 2 августа 2004 года сбор страховых взносов относит к функциям Социального фонда.

Результаты исследования, проведенного в ходе подготовки настоящего доклада, а также ранее проведенных исследований, говорят о необходимости срочной инвентаризации законодательства о функциях и статусе законодательства о МСУ.

Рекомендации авторов НДРЧ

Круг вопросов, решаемых на уровне МСУ, необходимо менять в зависимости от вида МСУ: сельское оно или городское. У городского самоуправления перечень решаемых вопросов должен быть шире или уже (в зависимости от размера города), но однозначно он должен отличаться от перечня вопросов сельского самоуправления.

Вопросы местного значения могут быть разделены на обязательные и добровольные. Обязательные вопросы – это такие вопросы, которые невозможно

эффективно и дешево решать на другом уровне (например, силами самих сообществ и бизнеса или на районном уровне) ввиду их каждодневной необходимости для местного сообщества. Соответственно, обязательными вопросами местного значения могут, например, быть: вывоз мусора, уличное освещение, содержание и управление кладбищами, составление и выдача некоторых справок, управление муниципальной собственностью. Дополнительные (добровольные) вопросы – это вопросы, которые не требуют каждодневного исполнения и контроля: размещение рекламы, поддержание национального искусства и ремесел, развитие предпринимательства и т. п. При разделении вопросов на обязательные и дополнительные на первом этапе можно отталкиваться от существующего перечня из 22 вопросов, отнесенных к исключительно ведению МСУ. Данный перечень следует разделить на обязательные и дополнительные вопросы в зависимости от вида МСУ – городское или сельское.

Государство может делегировать свои функции органам МСУ на договорной основе. В соответствии с Конституцией КР органы МСУ могут наделяться государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств. Государственные полномочия могут быть переданы органам МСУ на основании закона или договора.

Органы МСУ сталкиваются с проблемами по выполнению даже собственных функций из-за недостатка финансовых средств. В то же время они вынуждены исполнять многие делегированные государственные функции, в первую очередь – за счет средств местных бюджетов. Вероятно, что руководители органов МСУ, особенно за последние несколько лет в условиях дефакто проводимой в стране политики централизации власти, выработали пагубную привычку расставления приоритетов в пользу исполнения государственных функций и устных поручений, нежели тех, которые более важны местным сообществам. Вопрос приоритетов должен подвергнуться изменению в сторону истинной децентрализации, в том числе и из-за того, что Конституцией 2010 года предусмотрены выборы руководителей органов МСУ, а не назначение их центральной властью.

Очевидно недостаточное финансовое подкрепление собственных функций. Это говорит о необходимости законодательных изменений в системе финансово-экономических основ МСУ. Наличие самых больших сложностей с исполнением таких собственных функций МСУ, как предоставление услуг по снабжению питьевой водой, обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений, функционирование муниципальных дорог, которые связаны с необходимостью вложений крупных финансовых средств, доказывают важность внесения изменений в законодательство в сфере финансов МСУ. Для органов МСУ на сельском уровне необходимо четкое разграничение и законодательное отражение разграничения сфер ответственности

по услугам поставки питьевой воды между самими органами МСУ и ассоциациями водопользователей. В городах, как и в селах, возможно более эффективное использование системы муниципальных заказов на конкурсной основе. Аналогичный подход может быть применен в отношении и тех функций, которые, по мнению руководителей органов МСУ, являются наименее важными для их работы.

Декларативные нормы нужно заменить на реальные механизмы

Порядок делегирования государственных полномочий, к сожалению, так и не был подробно описан в новом Законе КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101. В нем так и не нашла своего решения задача жестко урегулировать данный вопрос. Муниципалитеты чрезмерно перегружены делегированными государственными полномочиями, которые зачастую не обеспечены финансами. В результате государственные органы, посредством отраслевых законов, переложили на муниципалитеты решение отраслевых проблем за счет доходов МСУ, а не бюджетов государственных органов, специально предназначенных для решения таких проблем. И в итоге подавляющее большинство муниципалитетов, особенно сельских, стали дотационными, иными словами, просящими. Причем в таком положении они оказались не только потому, что их собственный доходный потенциал недостаточен, но и потому, что значительная часть средств местного бюджета направляется на выполнение государственных обязательств, которые должны финансироваться за счет республиканского бюджета. В отношении региональной политики и местного экономического развития государство «выезжало» и пока продолжает «выезжать» на местном самоуправлении, наивно полагая, что оно справится с делегированными государственными функциями без должного финансового обеспечения. Поэтому необходимо заменить декларативные нормы о необходимости финансировать делегированные функции четкими механизмами. Если делегирование производится без соблюдения этих механизмов, то муниципалитет должен иметь право отказаться от исполнения такой функции. Самым простым механизмом был бы индивидуальный подход, то есть когда в нормативный акт о создании муниципалитета (каждый айылный аймак имеет такой нормативный акт) включался бы перечень делегированных данному муниципалитету полномочий. Это дало бы муниципалитету возможность более эффективно защищать свое право требовать от государства (Министерства финансов КР, Правительства КР, Жогорку Кенеша КР) необходимые финансовые ресурсы при формировании местного бюджета. Еще одним вариантом может стать групповой подход, при котором государство делегирует набор одинаковых полномочий группе однотипных муниципалитетов, но опять – на договорной основе.

Авторская группа НДРЧ

Парламентские слушания по проекту Закона КР «О порядке делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления» с участием глав МСУ



Асель МАМБЕТОВА, менеджер по работе на национальном уровне Проекта ГГПОМСУ ИПР

К сожалению, новый Закон КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101 уклонился от установления четких механизмов делегирования государственных полномочий и их финансирования. В результате органы МСУ рискуют остаться «мальчиками на побегушках» у государственных органов, бесплатно исполняя чужие функции, – сегодня органы МСУ кроме 22 собственных вопросов местного значения также исполняют 18 государственных делегированных полномочий без надлежащего оформления передачи и четкого распределения финансирования по каждому отдельному делегированному полномочию.

Для повышения эффективности и улучшения качества услуг, предоставляемых органами МСУ, был разработан законопроект «О порядке делегирования органам МСУ отдельных государственных полномочий». Проектом закона запрещается наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями без передачи необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Предложенный проект закона устанавливает передачу полномочий на основании закона или договора и содержит обоснование необходимости делегирования и его практической целесообразности. Документ устанавливает, что передаваемые полномочия не должны создавать препятствия для решения вопросов местного значения, что они должны передаваться при наличии реальных возможностей для их исполнения органами местного самоуправления. Проект предусматривает, что органы государственной власти имеют право наделять своими государственными полномочиями как каждый город (айылный аймак), так и группу городов (айылных аймаков). В проекте закона отдельно прописаны права и ответственность

органов государственной власти и органов местного самоуправления при делегировании и исполнении делегированных полномочий, а также основания и порядок прекращения осуществления полномочий.

Законопроект прошел первое чтение в Жогорку Кенеше и был вынесен на парламентские слушания по проекту Закона КР «О порядке делегирования отдельных государственных полномочий органам МСУ и актуальным вопросам МСУ», которые состоялись 19 июня 2012 года в зале заседаний ЖК КР. В качестве актуальных вопросов МСУ также были затронуты следующие темы: 1) взаимоотношения органов государственной власти с органами местного самоуправления; 2) совершенствование бюджетной политики в отношении местных бюджетов; 3) проблемы, барьеры и ограничения, препятствующие органам местного самоуправления в эффективном управлении земельными ресурсами, и пути их решения; 4) попытки изменения состава дел местного значения.

На слушаниях присутствовало 108 человек – депутаты ЖК КР, представители Правительства КР, аппарата Президента КР, мэры и главы городов и АО, а также представители общественных и международных организаций.

Первым с докладом о законопроекте выступил заместитель председателя Комитета по аграрной политике, водным ресурсам, экологии и МСУ ЖК КР Кенжебек Бокоев, который обосновал необходимость и актуальность принятия данного нормативного акта. В ответ на его выступление поступило несколько предложений к проекту закона, например, четко определить полномочия, которые должны передаваться по закону, и дополнительные полномочия, которые могут быть переданы по договору; пересмотреть порядок прекращения осуществления



Кенжебек БОКОЕВ, заместитель председателя Комитета по аграрной политике, водным ресурсам, экологии и МСУ ЖК КР:

«Проектом закона запрещается наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями без передачи необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Предложенный проект закона устанавливает передачу полномочий на основании закона или договора и содержит обоснование необходимости делегирования и его практической целесообразности. Документ устанавливает, что передаваемые полномочия не должны создавать препятствия для решения вопросов местного значения, что они должны передаваться при наличии реальных возможностей для их исполнения органами местного самоуправления.»

делегируемых госполномочий органами МСУ.

Далее свое видение аспектов взаимоотношений органов государственной власти с органами местного самоуправления представил директор Союза МСУ КР Жалалбек Балтагулов. В выступлении были затронуты темы ненадлежаще урегулированных вопросов делегированных полномочий, в связи с чем возникают проблемы отсутствия финансирования для реализации таких полномочий. Ж. Балтагулов привел примеры нескольких таких полномочий: сбор налогов и страховых сборов, обязанности органов МСУ уплачивать земельный налог и страховые взносы вместо арендаторов, вопросы школьного образования. Также руководитель Союза МСУ предложил рассмотреть результаты внедрения пилота в отношении штатного расписания – когда муниципалитет сам сможет в пределах фонда заработной платы устанавливать размер заработной платы соответствующих специалистов.

Следующий докладчик – эксперт по межбюджетным отношениям Проекта ГППОМСУ Асылбек Чекиров – представил информацию о проблемах финансирования системы образования. В связи с принятием Правительством Кыргызской Республики 20 сентября 2011 года постановления № 563 «О переводе общеобразовательных организаций Кыргызской Республики на подушевой принцип финансирования» вводится временная методика и формула для расчета категориального гранта. В соответствии с этой методикой бюджетное финансирование, согласно стандарту, осуществляется из двух источников – из республиканского и местного бюджетов. Причем финансирование доли местных бюджетов определяется как по защищенным статьям (зарплатам), так и по незащищенным. Использование двух источников финансирования школьного образования по новой схеме привело к тому, что в стране срывается реформа по школьному образованию. Вместе с тем наносится удар по местному самоуправлению. Также исполнение требований постановления № 563 приведет к тому, что органы местного самоуправления, передавая в управление школам около 90 процентов своих бюджетов, перестанут самостоятельно управлять собственными финансовыми ресурсами. Невыполнение требования по финансированию СБФ в полном объеме неминуемо приведет к конфликту между органами

местного самоуправления и наиболее активной частью сообщества – директорами и коллективами школ.

Далее о проблемах, барьерах и ограничениях, препятствующих органам МСУ эффективно управлять земельными ресурсами, выступил исполнительный директор ФРПБ Талант Солтобеков.

Завершала программные выступления председатель правления Института политики развития Надежда Добрецова с темой «Попытки изменения состава дел местного значения: стратегия и тактика». Органы местного самоуправления должны обладать соответствующими ресурсами для того, чтобы создавать адекватные условия для человеческого развития, соответственно, они должны обладать соответствующими автономиями. В рамках разработки национального доклада 2012 года о развитии человека с фокусом на местное самоуправление, ИПР впервые в Кыргызстане совместно с Национальным статистическим комитетом разработал региональную карту индекса человеческого развития. В исследовании была показана прямая зависимость между индексом человеческого развития и интересом к МСУ; между индексом человеческого развития и удовлетворенностью услугами, которые предоставляют органы местного самоуправления; четкая обратная зависимость между ростом доходов местного бюджета и уровнем человеческого развития. Говоря об МСУ как о среде для человеческого развития, нельзя ограничиваться только формальным перечнем вопросов местного значения, четко очерченных существующим законодательством. Фактически органам местного самоуправления приходится заниматься целым рядом других вопросов, которые не закреплены законодательством (чрезвычайные ситуации, предупреждение конфликтов, управление традициями и бытом). В выступлении было отмечено, что теоретически полномочия и функции местного самоуправления могут расширяться в зависимости от потребности сообщества, но тактически в отношении каждого конкретного полномочия этот вопрос должен быть привязан к наличию ресурсов. Однако в настоящий момент происходит так называемое безответственное делегирование многих вопросов на плечи органов МСУ. Рекомендации в этом вопросе в основном сводятся к тому, что делегирование должно быть ответственным. 

РЕЗОЛЮЦИЯ

**Парламентских слушаний по проекту Закона КР
«О порядке делегирования отдельных государственных
полномочий органам местного самоуправления»
и актуальным вопросам местного самоуправления
Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики
по аграрной политике, водным ресурсам, экологии и местному
самоуправлению**

город Бишкек 19 июня 2012 года

Признавая объективную необходимость дальнейшего развития местного самоуправления в Кыргызской Республике в целях сохранения социальной стабильности, обеспечения устойчивого развития страны и улучшения качества услуг, предоставляемых гражданам органами МСУ, обсудив своевременность и значимость законопроекта «О порядке делегирования органам МСУ отдельных государственных полномочий», а также ряд актуальных проблем развития МСУ, участники, в лице депутатов Жогорку Кенеша КР, представителей органов МСУ, местных сообществ и организаций гражданского общества, отмечают необходимость реализации следующих мер:

1. Доработать законопроект «О порядке делегирования органам МСУ отдельных государственных полномочий» с учетом предложений и замечаний, поступивших от участников парламентского слушания.

2. Правительству КР разработать четкую государственную политику в отношении дальнейшей децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления. Сформулировать данную политику в виде Национальной стратегии развития МСУ. Создать уполномоченный орган, ответственный за реализацию данной политики и выполнение Национальной стратегии.

3. Разграничить функции и полномочия государственных органов и органов местного самоуправления. Прекратить практику необоснованного и финансово необеспеченного делегирования государственных полномочий органам МСУ. Разработать и внедрить механизмы делегирования и финансирования, включая переговорный процесс и заключение договоров. При делегировании исходить из того, что, согласно Конституции КР, государственные органы и органы МСУ являются равноправными партнерами в системе управления Кыргызской Республики.

4. Передать весь объем обязательств по стандартам бюджетного финансирования (СБФ), вклю-

чая коммунальные расходы, республиканскому бюджету. Расчет категориального гранта производить по потребности в СБФ, а не по существующей формуле.

5. Рекомендовать Правительству КР признать утратившим Временную методику и формулу определения категориального гранта местным бюджетам на финансирование образования, утвержденную постановлением «О переводе общеобразовательных организаций Кыргызской Республики на подушевой принцип финансирования» от 20 сентября 2011 г. №563, и разработать новый порядок выполнения государственных обязательств по СБФ. На переходный период сохранить участие органов МСУ в распределении категориального гранта (СБФ). К 2014 г. создать условия для передачи финансирования по СБФ Министерству образования и науки КР.

6. Принять во внимание отчет Фонда развития права и бизнеса «Проблемы, барьеры и ограничения, препятствующие органам местного самоуправления эффективно управлять землями сельскохозяйственного назначения» и рекомендации по совершенствованию законодательства в области управления землями сельскохозяйственного назначения. Устранить проблемы, барьеры и иные ограничения, препятствующие органам МСУ эффективно управлять землями сельскохозяйственного назначения.

7. Создать рабочую группу при Комитете Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по аграрной политике, водным ресурсам, экологии и местному самоуправлению с участием представителей органов законодательной, исполнительной власти, местного самоуправления, независимых экспертов и других заинтересованных лиц в целях совершенствования земельного законодательства Кыргызской Республики.

8. Рекомендовать Жогорку Кенешу КР мораторий на дальнейшее расширение перечня дел местного значения, предусмотренный статьей 18 Закона КР «О местном самоуправлении».

Успех сельского хозяйства зависит от рационального управления землями

Рекомендации по управлению землями Государственного фонда сельхозугодий (ГФСУ)

Талант СОЛТОБЕКОВ, исполнительный директор Фонда развития права и бизнеса

Правовая база управления государственными землями сельскохозяйственного назначения – это целый комплекс земельного, гражданского и административного законодательства Кыргызстана. В целях укрепления финансовой базы органов местного самоуправления, государство делегировало им свои полномочия по управлению и распоряжению (за исключением права отчуждения) государственными землями сельскохозяйственного назначения. К ним относятся земли Государственного фонда сельскохозяйственных угодий и пастбища в границах айылного и поселкового кенешей.

Одним из важнейших направлений заключительного этапа земельно-аграрной реформы является совершенствование системы эффективного управления земельными ресурсами. Однако в настоящее время сельское

хозяйство находится в кризисном состоянии: разрушен производственный потенциал перерабатывающих предприятий; изношены сельхозтехника и инфраструктура сельхозпроизводства; низка обеспеченность оборотными средствами; ухудшается качественный состав земельных ресурсов, в результате чего падает производство сельскохозяйственной продукции и ее качество.

Поскольку земля в сельском хозяйстве является главным средством производства и предметом труда, то даже незначительное повышение эффективности земледелия может обернуться существенным изменением доходности в сторону ее увеличения. Исходя из этого, следует важнейший вывод: реальный путь укрепления сельского хозяйства лежит в обеспечении рационального использования земли.

Как включить в сельскохозяйственный оборот государственные деградирующие земли ГФСУ и пастбища?

Перевод из одного вида земельных угодий ГФСУ в другой

После раздела земель на доли и передачи их в частную собственность в Государственном фонде сельскохозяйственных угодий остались не самые лучшие земельные участки. При этом невостребованные земли ГФСУ не используются годами, что приводит к их усиливающейся деградации. Большие масштабы приобрела эрозия плодородного слоя земли, которой подвержены 700 тысяч гектаров¹. Тревожит то, что из общей площади земель ГФСУ остаются нераспределенными свыше 25% земель, что означает снижение или потерю их биологической и экономической продуктивности. Причинами невостребованности,

¹ Ибралиев Ж. Жителям Центральной Азии и Кыргызстана не стоит бояться продуктов биоинженерии. 24.12-2007 12:28, Бишкек – ИА «24.kg».

прежде всего, являются: заболачивание почв, необеспеченность семенами, ГСМ, техникой, неисправность оросительных сетей, нехватка воды, отдаленность, каменистость, жесткая богара, высокогорье. Для решения проблемы необходимо преодолеть два препятствия. Первое связано со сложными процедурами перевода из более ценных угодий ГФСУ в менее ценные и отсутствием критериев и процедур перевода из менее ценных в более ценные угодия ГФСУ. Второе – отсутствие стимулирующих заинтересованных землепользователей факторов.

Рекомендации:

1) в основе критериев по переводу земель из более ценных угодий ГФСУ в другие, менее ценные, должны лежать научно обоснованные и экономические показатели;

2) чтобы уменьшить субъективизм при принятии решений, необходимо внести в Положение «О порядке предоставления малопродуктивных сельскохозяйственных угодий для освоения и ведения сельскохозяйственного производства» четкие критерии и процедуры перевода.

Барьеры в использовании разрушенных пастбищных территорий

В результате чрезмерной эксплуатации пастбищ, особенно близлежащих (присельных), перегрузки их скотом и бессистемного использования, земли пастбищ подвержены дефляции, заметна интенсивная деградация этих земельных участков. Это может привести к утрате земельных ресурсов как объекта сельхозпроизводства, уже становится источником стихийных природных катаклизмов (селевые потоки, лавины и др.). Однако в настоящее время законодательство не допускает освоения разрушенных пастбищ частными лицами в качестве малопригодных наделов из-за того, что:

- пастбища не могут быть переданы в частную собственность;
- пастбища не включены в перечень земель, признаваемых малопродуктивными.

Чтобы заинтересовать местных инвесторов, необходимо перевести часть угодий из менее ценной категории (деградировавшие пастбища) в более ценную (пашню или многолетние насаждения). При этом предусмотреть возможности передачи после полного освоения в частную собственность.

Решение этих вопросов позволило бы увеличить поступления в бюджет. Предположительно поступления земельного налога в местный бюджет выросли бы примерно в 15 раз. Если средняя ставка земельного налога на 1 га пастбища равна 14 сомам (в 30 обследованных АА), то за 1 га многолетних насаждений она равна 205 сомам. При этом за 2011 год во всех 30 обследованных (далее – пилотных) АА плата за аренду присельных пастбищ в местный бюджет не производилась.

Перевод некоторых присельных пастбищ в категорию многолетних насаждений позволил бы не только уберечь пастбищные участки от деградации, но и частично снять социальную напряженность в регионах.

При этом землепользователь, понеся общие затраты в сумме 108 тыс. сомов на выращивание многолетних виноградников, смог бы получить общий доход в размере примерно 67 тыс. сомов в первый год сбора урожая (через 4 года) и по 175 тыс. сомов – за каждый последующий год (при урожайности виноградника в 70 центнеров с гектара и ориентировочной цене по 25 сомов за 1 кг винограда).

Таблица 1. Условные затраты по выращиванию многолетнего виноградника

Виды затрат	Ед.изм.	Кол-во	Цена за ед., сомов	Стоимость, сомов
Саженцы	шт.	3000	15	45 000
Трудозатраты (уходные работы)				15 000
Аренда земли	год	4	2000	8 000
Сбор урожая	кг	7000	5	35 000
Охрана урожая	месяц	3	100	3 000
Транспортировка				2 000
Итого затраты:				108 000

Рекомендации:

- определить орган управления, в чьи полномочия будет входить передача переведенных присельных пастбищных участков в частную собственность;
- расширить понятие «малопродуктивные земельные угодья», предусмотренное статьей 1 Земельного кодекса Кыргызской Республики, включив сюда пастбища.

Процедуры предоставления малопродуктивных земельных угодий для освоения

Действующие нормы, расписывающие процедуры приобретения малопродуктивных земельных наделов, очень сложны и затратны. Налицо острая необходимость увеличения доли качественных сельскохозяйственных земель через преимущественное освоение населением малопригодных земель. Эффективность управления малопродуктивными земельными участками и наличие действенных механизмов доступности их для граждан – одно из необходимых направлений, обеспечивающих продовольственную безопасность страны. При этом ответственность за доведение земель до обрабатываемого состояния или восстановление качества земли лежит на плечах того лица, которое получает эту землю в собственность.

Рекомендации:

- упростить процедуру предоставления малопродуктивных земельных участков в частную собственность;
- изучить необходимость тотального участия в этом процессе «Киргизгипрозема» (данная организация участвует как при подготовке проектно-сметной документации, так и при экспертизе и даже при приемке, что увеличивает стоимость получения разрешения на освоении малопродуктивных участков).

Стимулы к участию в инвестиционных конкурсах на земли ГФСУ

Экономически непривлекательные земли ГФСУ

находятся на грани абсолютной деградации, что ложится тяжелым экономическим (земельный налог) и экологическим (природные катаклизмы) бременем на местное сообщество и органы МСУ.

Устойчивой тенденцией становится то, что экономически непривлекательные и требующие инвестиций земли ГФСУ остаются неиспользуемыми из-за заболачивания почв, неисправности оросительных сетей, нехватки поливной воды, отдаленности, каменистости, жесткой богары, высокогорья. Все это усугубляется необеспеченностью качественными семенами, доступными ГСМ и техникой. Кроме того, отсутствуют стимулирующие факторы (в виде твердых гарантий долгосрочной аренды) для потенциальных инвесторов. Нет разработанных инвестиционных проектных рекомендаций для заинтересованных землепользователей.

Земельные участки орошаемой пашни ГФСУ предоставляются только в краткосрочную аренду от 5 до 7 лет, однако на практике встречаются случаи, когда орошаемая пашня оказывается в состоянии деградации, например, из-за заболоченности, которая может требовать больших инвестиций для проведения дренажных работ, и для полного освоения требуется много времени.

Есть много неиспользуемых земель ГФСУ и пастбищ, за которые органы МСУ обязаны оплачивать земельный налог в любом случае. Это приводит к излишней административной работе (перекладыванием платежей из одного кармана в другой) и неоправданной трате средств для оплаты банковских услуг. В то же время при неиспользовании других категорий государственных земель, государство не платит земельные налоги само себе, но местное самоуправление вынуждено нести эти неоправданные расходы.

Рекомендации:

- законодательно обеспечить гарантии защиты права арендаторов на долгосрочное пользование экономически непривлекательными землями ГФСУ;
- органам МСУ разработать инвестиционные проектные рекомендации для заинтересованных землепользователей по конкретным экономически непривлекательным земельным участкам ГФСУ;
- разработать критерии по оценке инвестиционных вложений и индикаторы улучшения земель;
- определить полномочия Комиссии по оценке инвестиционных вложений для улучшения земель;
- предусмотреть передачу деградированных орошаемых участков пашни в среднесрочную или долгосрочную аренду до 50 лет;
- внести изменение в пункт 4 статьи 334 Налогового кодекса КР по поводу отмены оплаты земельного налога на государствен-

ные сельскохозяйственные угодья в случаях, когда они не используются; при этом усилить государственный и общественный контроль во избежание злоупотреблений со стороны руководителей органов МСУ.

Барьеры для строительства кошар на деградирующих пастбищах

В настоящее время законодательство препятствует строительству частных кошар на непригодных пастбищных участках.

Отдаленные от населенных пунктов пастбищные угодья остаются неиспользуемыми из-за отсутствия необходимой инфраструктуры, кошар и домов для чабанов. В связи с развитием животноводства возникает потребность в строительстве кошар на государственных пастбищных угодьях. Однако заинтересованные животноводы не хотят рисковать своими инвестициями, так как получить в собственность пастбищные участки под кошары невозможно, согласно статье 3 Закона "О пастбищах", пастбища являются государственной собственностью.

Преодоление данного барьера позволило бы получить производственную базу, залоговое имущество для получения кредитных средств, налог на недвижимость, земельный налог, уменьшить нагрузку на присельные пастбища, использовать отдаленные пастбищные угодья.

Рекомендация:

- в Законе КР "О пастбищах" предусмотреть порядок строительства кошар на непригодных пастбищных участках.

Кого и как привлечь к ответственности за правонарушения и к разрешению земельных споров?

У органов МСУ отсутствует реальная возможность привлечения к административной ответственности за нанесение ущерба сельскохозяйственным угодьям

Многие земельные наделы вблизи населенных пунктов остаются неиспользуемыми из-за боязни фермеров уничтожения сельхозкультур домашним скотом. При этом айыл окмоту не име-

ют эффективного инструмента привлечения к ответственности нарушителей закона – владельцев скота. Формально органы местного самоуправления обладают полномочиями рассмотрения более 40 видов административных правонарушений, однако на практике муниципалитеты не могут рассматривать их из-за отсутствия документа, определяющего механизмы правоприменения и производство дел об административных правонарушениях. Практически ни орган МСУ, ни Земельная комиссия АА, ни жайыт комитет не вправе рассматривать дела о часто встречающихся на практике правонарушениях и налагать административные взыскания в случаях:

- порчи сельскохозяйственных угодий и других земель или уничтожения плодородного слоя, загрязнения их химическими и радиоактивными веществами, бактериально-паразитическими или карантинными животными и растительными организмами, производственными и иными отходами и сточными водами (статья 184 КоАО КР);
- повреждения естественных и культурных пастбищных угодий на землях, независимо от формы собственности, выразившиеся в выпасе скота на отведенных на отдых, согласно пастбищному обороту, естественных пастбищных угодиях или ранее установленных сроков, а также в прогоне скота через естественные и культурные пастбища без соответствующего разрешения (статья 186 КоАО КР).

Рекомендации:

- разработать документ, определяющий производство административных дел органами местного самоуправления; Компания LBD (ЛАРК) готова всячески содействовать в разработке и внедрении данного документа на местах.
- земельное законодательство основывается на принципе приоритета земель сельскохозяйственного назначения², в связи с этим вся система государственных и общественных мер должна быть направлена на обеспечение соблюдения собственниками земли и землепользователями требований земельного законодательства и установленного режима рационального использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением.

Отсутствие реальной возможности у органов МСУ изымать земельные участки у нарушителей закона

Анализ причин многих земельных правонару-

шений показывает, что они связаны, прежде всего, с несоблюдением землепользователями своих обязанностей, а также из-за отсутствия у госорганов и органов МСУ эффективного инструмента привлечения нарушителей закона к ответственности. В итоге на местах возникает множество конфликтов по земельным вопросам, включая нарушения прав на землю, целевого использования земли, обязательств по выполнению договорных отношений и др. В существующих экономических условиях правонарушения в сфере землепользования совершаются чаще всего из-за незнания законов как руководителями органов МСУ, так и фермерами. Однако встречаются случаи, когда люди идут на нарушения осознанно и даже по злему умыслу, надеясь, что их не привлекут к ответственности. В таких случаях органы МСУ должны иметь возможность изъять землю. Но айыл окмоту не может изъять земельный участок, так как не имеет в бюджете средств для выплаты его стоимости. Кроме того, возникает проблема законного оформления изъятых земель, потому что по этому поводу нет нормативных положений.

Рекомендация:

- разработать нормативный правовой документ по процедурам изъятия земельных участков в случаях, предусмотренных законом.

Отсутствие реальной возможности у органов МСУ разрешать земельные споры

Земельные споры стали привычным явлением, однако они часто становятся поводом для насильственных конфликтов. Согласно статье 119 Земельного кодекса, «споры, вытекающие из земельных правоотношений, разрешаются уполномоченным государственным органом, предоставившим земельный участок. В случае несогласия с решением уполномоченного государственного органа земельные споры рассматриваются в судебном порядке». Анализ причин многих земельных споров, дошедших до суда, показывает, что они связаны, прежде всего, с несоблюдением землепользователями законов, а также из-за отсутствия у органов МСУ эффективного механизма для их законного разрешения на местном уровне. Многие нормы Земельного кодекса КР обозначают лишь принципиальные моменты, требующие процедурной «поддержки» в подзаконных актах.

Рекомендация:

- необходимо делегировать полномочия по разрешению земельных споров на местном уровне органам МСУ.

² Статья 3 Земельного кодекса КР

Недостаток высококвалифицированных кадров в органах МСУ

Многие органы МСУ страдают от недостатка высококвалифицированных специалистов: юристов, агрономов, ветеринаров. Более профессиональные кадры предпочитают уходить в бизнес, районные, областные государственные администрации, считая МСУ низшим звеном в системе государственного управления. Кроме того, слабо ведется управление документационным обеспечением. Следует отметить, что при смене главы айыл окмоту, как правило, нет преемственности в отношении документов, а вследствие этого – надлежащей ответственности по ним. Члены земельных комиссий испытывают трудности в оценке инвестиций в деградировавшие и малопродуктивные земли. В частности, в большинстве случаев лица, ответственные за предоставление земель ГФСУ, не знают процедур предоставления и проводят торги с серьезными процедурными нарушениями.

Рекомендации:

- повысить престиж сотрудников органов МСУ за счет установления партнерских отношений с гражданским обществом через проведение разъяснительных работ и совместных обсуждений и мероприятий по преодолению существующих проблем;
- повысить ответственность сотрудников за прием и передачу архива, текущей документации, а также качество делопроизводства;
- повысить квалификацию членов земельных комиссий, включая их обучение оценке необходимых инвестиционных работ и точного расчета стоимости инвестиций в деградировавшие и малопродуктивные земли.

Нелегитимность осуществления делегированных функций по передаче государственных земель (ГФСУ и пастбищ) в ведение органов МСУ

Предоставление права пользования государственными землями осуществлено без оформления правоудостоверяющих документов (Государственный акт о праве бессрочного (без указания срока) пользования земельным участком). На практике главы айылных аймаков были вынуждены (при помощи доноров или за свой счет) документально оформлять госакт на ГФСУ. В настоящее время более половины органов местного самоуправления, не владея правоудостоверяющим документом – Госактом о праве бессрочного пользования, осуществля-

ют функции по предоставлению земель ГФСУ в нарушение статьи 25 Земельного кодекса КР, которая гласит: «При предоставлении земельного участка в частную собственность или в пользование запрещается приступать к пользованию земельным участком до установления границ в натуре (на местности) и выдач и документа, удостоверяющего права на земельный участок».

Исполнение жайыт комитетами делегированных функций по управлению пастбищными угодьями также осуществляется в нарушение закона. Ситуация здесь намного сложнее. Юридически делегирование функций по управлению пастбищ еще не состоялось, так как органам местного самоуправления не были переданы Государственный акт о праве бессрочного (без указания срока) пользования земельным участком и картографические материалы по пастбищам. Это вызывает много споров по поводу границ между территориями органов МСУ, лесхозов и других землепользователей. Эти вопросы должны решаться на государственном уровне в виде законов или постановлений правительства.

Налицо явное несоблюдение требований о государственной регистрации прав на землю, что, согласно статье 181 ГК КР, влечет недействительность этих прав. Государство перекладывает на органы МСУ проблему оплаты за создание карты, госрегистрацию и оформления Государственного акта о праве бессрочного (без указания срока) пользования своими землями³.

Рекомендации:

Чтобы обеспечить законность делегирования государственных полномочий на государственные земли органам местного самоуправления, необходимо, чтобы делегирование осуществлялось:

- по итогам научно обоснованного функционального анализа по распределению полномочий, функций и ответственности между министерствами и ведомствами;
- на основании соответствующего нормативного правового акта;
- после разработки необходимых нормативных правовых и нормативно-технических документов, регламентирующих порядок делегирования и реализации государственных полномочий/функций;
- с предоставлением оформленных правоустанавливающих и правоудостоверяющих документов на передаваемое недвижимое имущество;
- с заключением соответствующего договора;
- с передачей материальных, финансовых средств;
- определением дополнительной (субсидиарной) ответственности за качество делегированных услуг;
- с использованием механизма эффективного государственного и общественного контроля

³ Статья 20 Закона КР «О местном самоуправлении»

за качеством оказания государственных услуг;

- с обеспечением доступности и прозрачности деятельности уполномоченных органов по оказанию государственных услуг.

Отсутствие толкования понятия «рациональное использование земель»

Практически во всех нормативно-правовых актах, касающихся землепользования и охраны земель, говорится об обязанности рационального использования земельных ресурсов. Однако ни один нормативно-правовой акт не дает толкования и характеристики рациональности использования земель.

Законодательно не установлено, как и по какой шкале может оцениваться рациональность использования земель. В случаях правонарушений это обстоятельство позволяет уполномоченным лицам в субъективном порядке решать вопрос о рациональности или нерациональности использования земель. Это обстоятельство создает условия для субъективного понимания и трактовки данной функции.

Рекомендация:

- в статье 1 Земельного кодекса КР следует дать развернутое определение понятию «рациональное использование земель».

Диаграмма 1. Изменение площадей земель ГФСУ с 2001 по 2011 гг., тыс. га

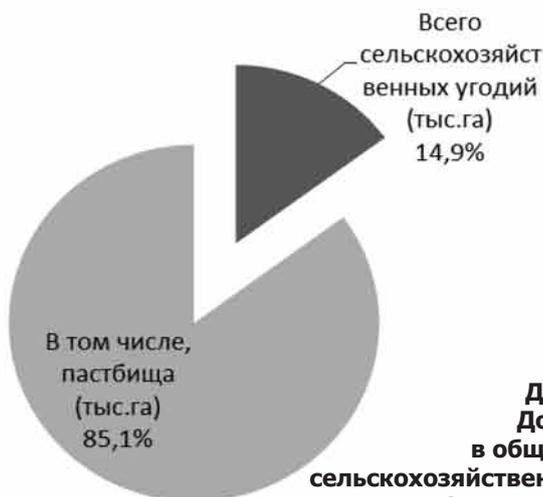
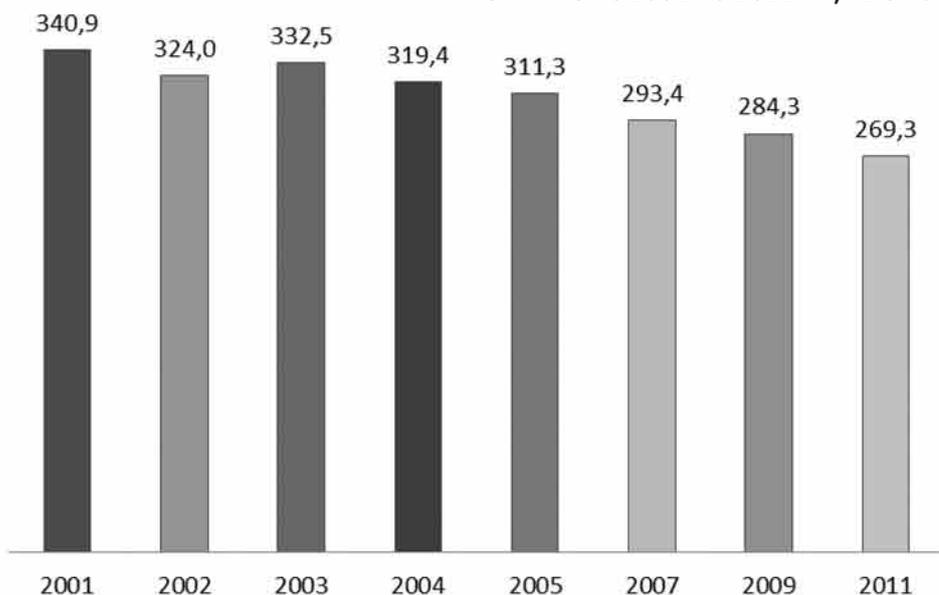


Диаграмма 3. Доля пастбищ в общей площади сельскохозяйственных угодий земельного фонда Кыргызстана в 2011 году

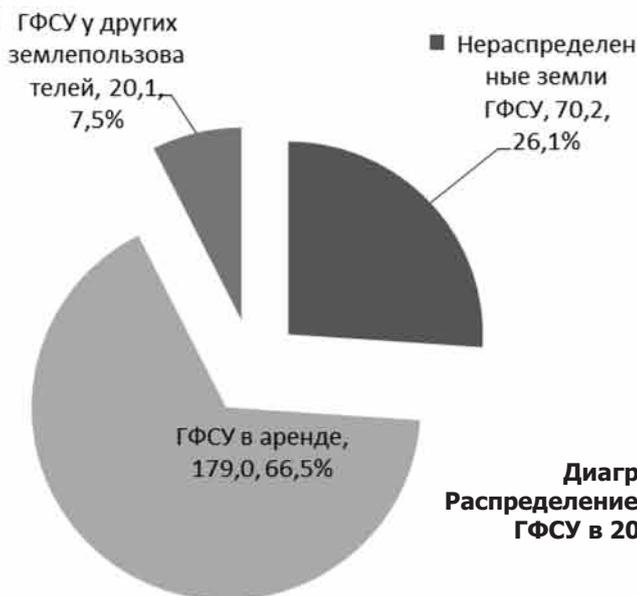


Диаграмма 2. Распределение земель ГФСУ в 2011 году

Госрегистр и МСУ: диалог возможен



В конце мая 2012 года в Южной Государственной резиденции Президента КР состоялся обучающий семинар для тридцати глав айыл окмоту Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей. На семинаре также присутствовали и руководители районных отделов Департамента кадастра и регистрации прав на недвижимое имущества ГРС КР (ДКРПНИ). Встреча состоялась в рамках проекта «Усиление потенциала органов местного самоуправления Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей в целях снижения конфликтного потенциала за счет эффективного управления ресурсами», финансируемого ОБСЕ и реализуемого Институтом политики развития.



Мероприятие было инициировано с целью разъяснения процедур проведения государственной регистрации объектов муниципальной собственности и установления эффективного диалога между органами МСУ и Местными регистрационными органами ДКРПНИ.

По результатам семинара участники получили дополнительные знания по проведению госрегистрации объектов муниципальной собственности в своих муниципалитетах. По словам самих глав МСУ, особенно полезной была встреча с представителями районных отделов Госрегистра, так как в процессе диалога они смогли получить ответы на многие вопросы.

Участникам были презентованы правовые основы государственной регистрации объектов недвижимости муниципальной собственности, в том числе и временные рамки, в течение которых должны реагировать сотрудники Госрегистра. По закону первоначальная государственная регистрация осуществляется в течение 7 (семи) рабочих дней со дня подачи заявления в МРО по месту нахождения муниципальной собственности. В отношении ранее зарегистрированного недвижимого имущества (муниципальная собственность) государственная регистрация производится в течение 3 (трех) рабочих дней.

Майрамбек Калыбаев, представитель ДКРПНИ, лектор семинара-тренинга:



«Чаще всего у органов МСУ возникают трудности в определении точной стоимости работ, выполняемых местными регистрационными органами. Надо пояснить, что местные регистрационные органы оказывают услуги по государственной регистрации прав на недвижимое имущество на платной основе, в соответствии с документом «Цены на работы, выполняемые территориальными органами Департамента кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество при Государственной регистрационной службе при Правительстве Кыргызской Республики», согласованным с антимонопольным органом. Согласно данному документу, стоимость услуги по регистрации прав на недвижимое имущество составляет:

- для физических лиц – 256, 71 сома,
- для юридических лиц – 641,97 сома, без учета налогов.

Что касается получения информации о недвижимом имуществе, стоимость услуги составляет:

- для физических лиц – 78,01 сома,
- для юридических лиц – 160,79 сома, без учета налогов».

Абдыжапар Жаныбеков, глава Барпинского АА Сузакского района:



«Сегодняшний семинар по регистрации собственности, особенно земель, проводится очень своевременно, нам необходимо тесное взаимное сотрудничество с Госрегистром. Мы все понимаем важность процесса регистрации, в ходе которой необходимо учесть все объекты муниципальной собственности и тщательно проверить каждый из них. Но трудностей пока больше, чем достижений. Например, в нашем селе есть скважина, которая обеспечивает население питьевой водой. Ранее было принято неверное решение, и скважину передали Джалал-Абадскому горводоканалу. Мы вплотную занялись этим вопросом и выяснили, что она была передана незаконно. Требовалось решение местного кенеша о передаче, но его мы не нашли. И в настоящее время мы намерены вернуть скважину на баланс нашего АА через суд. Для суда важным аргументом будут вопросы регистрации прав собственности на скважину.

Земельные вопросы были и остаются весьма актуальными. В прошлом году я специально обратился в Ошский «Гипрозем» с просьбой провести инвентаризацию земель – уточнить, измерить и нанести земли на карту. Мы составили договор, на основе которого ведутся работы, которые на сегодня уже практически подходят к концу. Мы просили определить границы орошаемых земель, богары, приусадебных участков. Когда эта работа будет завершена, мы вплотную столкнемся с вопросом регистрации права собственности.

Не менее актуальными остаются вопросы регистрации других объектов МС: школ, детских садов, медицинских и других учреждений, финансируемых за счет местного бюджета. На регистрацию нужны немалые средства и найти их в местном бюджете нелегко, но мы пытаемся. К примеру, на регистрацию двух детских садов в общей сложности требуется 20 тысяч сомов. Каждый год на сессии айылного кенеша мы выделяем 200-300 тысяч сомов на регистрацию школьных учреждений (у нас их 11) из местного бюджета.

Большое значение имеет наше сотрудничество с местными регистрационными органами в процессе реализации инвестиционных проектов. Например, в прошлом году с помощью АРИС наш айылный аймак реализовал проекты на сумму свыше 10 млн. сомов: провели питьевую воду в центральную часть села, где чистой воды не было более двадцати лет; реализуем мы также проекты по реконструкции объектов. В процессе проведения ремонтных работ большую трудность создает отсутствие техпаспортов объектов. И нам вновь приходится обращаться в Госрегистр, расходовать дополнительные средства. Проблема в том, что на получение новых услуг Госрегистра приходится тратить много времени, хотя все это должно делаться оперативно.

Я не буду лукавить и говорить, что наши взаимоотношения с Госрегистром безоблачные. Случается и недопонимание, и разногласия, а нынешняя встреча помогает найти общий язык».

Абдимухтар Маматов, начальник Сузакского МРО ДКРПНИ:



«В сфере регистрации муниципальной собственности много проблем. Во-первых, у муниципалитетов не хватает средств для оплаты услуг госрегистрации. Во-вторых, у многих аймаков отсутствуют техпаспорта, госакты и другие правоудостоверяющие документы. В-третьих, органы местного самоуправления сами нередко нарушают законодательство. Например, в моей практике были случаи, когда айыл окмоту самовольно, на основании своего постановления и без решения кенеша передает какой-то объект в частную собственность. Когда к нам поступают такие документы, мы отказываем, но некоторые руководители МСУ на этом не останавливаются: например, проводят мнимые, якобы открытые торги, по результатам которых снова обращаются за регистрацией. В этом случае, мы, хотя и знаем о нарушении, но доказать ничего не можем и вынуждены производить регистрацию. А потом члены сообщества или новые руководители органов МСУ обивают пороги наших кабинетов с просьбой вернуть объекты в муниципальную собственность. В-четвертых, не все главы понимают важность своевременной регистрации, ведут себя так, будто регистрация нужна МРО, а не собственнику; в результате они теряют незарегистрированные объекты, а потом судятся, чтобы их вернуть.

Вообще текучесть кадров и отсутствие ответственности в местном самоуправлении – это большая проблема. Главы не передают своим преемникам документацию: правоудостоверяющие документы, перечни, реестр объектов, результаты инвентаризации, карты, госакты и др. Это проис-

ходит как вследствие халатности, так и намеренно. На мой взгляд, надо ужесточать ответственность за хранение и передачу документов. Но даже в случае утраты каких-либо документов, органы МСУ могут обратиться к нам с официальным запросом, после которого наш специалист произведет необходимые действия по восстановлению документации».

Эмильбек Тарыхчиев, начальник Базар-Коргонского МРО ДКРПНИ:



«Бывают случаи, когда вместо положенных по документам 15 соток по факту выявляются 30, появляются излишки. Эти излишки мы выделяем на картах другим цветом и предлагаем органам МСУ узаконить права на эти участки. В свое время, в процессе проведения системной регистрации, по этому поводу было даже официальное письмо из Центрального аппарата, которое мы направили в айыл окмоту. Излишки необходимо выделять в отдельные участки и предоставлять другим жителям села. Такая ситуация широко распространена, однажды мы выявили лишние 2440 га земли».

На вопрос о трудностях в процессе регистрации, участники ответили, что самую большую трудность они испытывают из-за нехватки денежных средств.

Аскарбек Шерматов, начальник Ноокенского МРО ДКРПНИ: «Мы ведь видим, что многим айыл окмоту нелегко, хоть они и так затянули свои пояса ту же некуда. Но и мы должны работать по закону. Ведь есть постановление Правительства КР, которое гласит: «Объекты МС должны пройти государственную регистрацию за счет местного бюджета, средств, которые перечисляются на спецсчет от аренды муниципальных земель». Понимая сложность ситуации, мы в начале каждого года напоминаем главам МСУ о том, чтобы они закладывали в расходную часть своих бюджетов по 200-300 тысяч сомов на регистрацию муниципальной собственности. Сегодня все школы, ФАПы и больницы в Ноокенском районе прошли регистрацию, у всех имеются техпаспорта и госакты. Так что Госрегистр и органы МСУ могут быть эффективными партнерами, наш опыт – тому подтверждение».

Нургуль Джаманкулова,
PR-специалист ИПР

Самыйбек Эсенбеков, глава Логвиненковского АА: «Не быть равнодушным к своему селу»



Самыйбек Эсенбеков работает главой айыл окмоту более 12 лет, видел всякое – взлет реформы местного самоуправления, отказ от децентрализации, свободу и полную административную зависимость. Не всегда легко главе приходится и с односельчанами: на каждого не угодишь. Но он верил и продолжает верить, что местное самоуправление – это сердце народной власти, и здесь, в селе можно сделать многое, чтобы жизни улучшилась, чтобы завтрашний день не пугал, а внушал надежду. Глава Логвиненковского АА много лет сотрудничает с Институтом политики развития по самым разным направлениям, включая информационный обмен с гражданами, управление муниципальными финансами и муниципальной собственностью. А недавно мы узнали, что он стал первым главой сельского муниципалитета, который смог отстаивать интересы местного бюджета в борьбе за финансовую правду о финансировании школьного образования. Возглавляемый им Логвиненковский айылный аймак принял дефицитный проект на 2012 год. Такого еще не случалось. Поэтому мы решили воспользоваться старой дружбой с Самыибекем, чтобы узнать у него подробности беспрецедентного случая. Кроме того, мы убеждены, что образованный, энергичный, обаятельный, целеустремленный – он может стать хорошим примером для молодых муниципальных политиков, которых так не хватает Кыргызстану. Интервью с Самыибекем Эсенбековым мы открываем серию публикаций о лидерах местного самоуправления, которые не боятся говорить правду о реформе, и которые знают, как должно работать местное самоуправление.

– Какие проблемы в развитии местного самоуправления больше всего беспокоят Вас на должности главы Логвиненковского АА?

– Для каждого айылного аймака все множество проблем делится на два уровня. Первый – это проблемы во взаимоотношениях с сообществом, которые решаются при умелом управлении без дополнительных ресурсов, иными словами – внутренние проблемы муниципалитета. Второй – это огромный комплекс проблем во взаимоотношениях местного самоуправления и государства. Государство по-прежнему считает местное самоуправление неким «младшим братом», которому можно перепоручить неприятные или трудоемкие обязанности, не обеспечивая ресурсами для выполнения этих обязанностей. Ситуация 2012 года очень ярко продемонстрировала это потребительское отношение государства к местному самоуправлению. Сегодня даже самодостаточные сельские муниципалитеты вынуждены взять на себя выполнение обязательств государства, что лишает их финансовой состоятельности и делает дотационными. Речь, конечно, идет о реформе в системе образования, в результате непродуманного подхода к которой на плечи местных бюджетов государство переложило свои обязательства и по защищенным статьям (заработная плата учителей), и по незащищенным (содержание школы). В результате сегодня у многих лидеров местного самоуправления просто опускаются руки, пропало желание лучше управлять муниципальными финансами, увеличивать доходную часть бюджета, так как чем больше доходов получает местный бюджет, тем большую долю приходится отдавать на финансирование образования.

Кроме этого, в сельской местности полно других вопросов, требующих немедленного решения, особенно в отношении землепользования, управления муниципальной собственностью. Ни

для кого не секрет, что сегодня не все муниципалитеты сумели зарегистрировать объекты муниципальной собственности, причем как раз из-за нерешенных финансовых проблем. Даже при повторном обращении в Госрегистр для получения любой информации айыл окмоту должны платить. Это требование закона, мы это понимаем. Но почему тогда государство в отношении местного самоуправления не всегда соблюдает требования закона? В результате из-за скудного, вечно дефицитного местного бюджета айыл окмоту не могут узаконить свои же объекты. А главы айыл окмоту не могут даже сказать, чем владеет муниципалитет. За этим следует еще одна проблема – не зная объемов своей собственности, мы не можем качественно планировать свое развитие, эффективно работать с инвесторами, создавать условия для развития бизнеса.

– Жалобы лидеров МСУ на то, что государство перекладывает на муниципалитеты часть своих обязательств по финансированию образования слышно часто. Но ведь вам приходится выполнять и другие государственные функции. Какую долю из общего объ-

ема работ занимает выполнение государственных делегированных полномочий?

– Только технический персонал – уборщица и сторож – не выполняют государственные делегированные полномочия, а все остальные сотрудники аппарата айыл окмоту занимаются их выполнением. При этом четкого разграничения полномочий госвласти и местного самоуправления как не было, так и нет. Ни одно министерство не заключило с МСУ соглашений или договоров о делегированных функциях, однако ответственность за их выполнение с нас никто не снимает.

В качестве примера могу привести работу военно-учетного стола. Хотя это и является непосредственной обязанностью Министерства обороны, но сегодня из военкоматов к нам поступают приказы, в которых глав АО и инспекторов ВУС обязывают собирать средства за несение альтернативной службы. Поступают даже угрозы и обещания воздействовать на нас через надзорные органы, чтобы заставить выполнять данные государственные функции. Но никто не собирается заниматься подсчетами, сколько стоит эта работа, и тем более, возмещать нам расходы по ее выполнению.

Вот и получается, что мы за никем не счи-

Спортплощадка от пенсионера

Редчайший в нашей республике случай - ветеран на собственные деньги и своими силами оборудует спортплощадку для ребятшек. Это его личный подарок к Международному дню защиты детей. Праздник отметили 1 июня большим концертом.



- Александр Вайнбендер раньше работал в правоохранительных органах, а сейчас на заслуженном отдыхе, - рассказывает об инициаторе главы Логвиненковского айыл окмоту (Новопокровка) Самыйбек Эсенбеков. - Самостоятельно огородил территорию, смастерил песочницу. А за зелеными

насаждениями ухаживает его жена и верная помощница во всем - Зинаида Васильевна. У нас тут как раз имеются открытые дренажные сети. Так Александр Карлович соединил оба берега мостиком, и детвора теперь собирается со всей округи. Родители, все жители близлежащих домов бесконечно благодарны за это новшество. Есть где теперь отдохнуть и весело провести время и ребятшкам, и взрослым.

Говорят, будто только на брусчатку израсходовано более 60 тысяч сомов. Да и на все остальное не меньше. И в самом деле, отличный подарок получился. Замеча-

танные средства полным составом айыл окмоту работаем на государство, не успевая выполнять свои прямые обязанности. Глава и юрист работают за Минюст, статист-экономист – за Госкомитет по статистике, инспектор по землеустройству – за Минсельхоз и Госрегистр, инспектор по сбору налогов – за государственную налоговую службу. Случалось даже, что за невыполнение плана по доходам районная инспекция налоговой службы инициировала штрафные санкции в отношении глав и инспекторов АО. Самое печальное, что в этой ситуации страдают наши непосредственные обязанности – вопросы местного значения, за которые нас должны спрашивать наши главные клиенты – жители муниципалитетов.

– Прошел слух, что вам первому в стране удалось принять дефицитный бюджет айылного аймака, доказав Министерству финансов, что вы не сможете в полном объеме выполнить расходные обязательства государства по финансированию образования. Как вам это удалось?

– Случилось так, что районный финансовый отдел Минфина «спустил» нам «контроль-

ные цифры» – целевые показатели по бюджету на следующий, 2012 год. Мы рассмотрели их на сессии местного кенеша и не согласились с этими показателями. В ответ нам настойчиво рекомендовали принять проект бюджета в соответствии с планами РайФО. Мы категорически отказались, заявив, что решение сессии местного кенеша может отменить только суд.

Вот таким образом, сопротивляясь давлению, мы и приняли дефицитный бюджет. Выстояли. Но нам было нелегко. Долго пришлось доказывать свою правоту на различных уровнях управления, сначала – на районном. При этом меня не понимали даже коллеги – главы соседних аймаков: как можно принимать дефицитный бюджет? Такого же никогда не было! Но, в конце концов, глава района дал указание райфинотделу поехать в Минфин и решить вопрос в министерстве. И вопрос решился! Во многом благодаря позиции Министерства финансов, которое было вынуждено согласиться с нашими аргументами. Главная проблема «сидела» в категориальном гранте. Мы не против того, чтобы поддерживать школы, социальные объекты, объекты здравоохранения. Там учатся или лечатся наши же дети, другие члены семей. Наоборот, несмотря на скудные возмож-

тельно, что это стало добрым примером для сельчан. Они тоже сделали добровольные взносы, кто сколько смог. Но даже если не всегда найдутся лишние деньги, зато каждый может хоть что-нибудь сделать своими руками. Скажем, сколотить скамейки, завезти машину песка или гравия, поливать клумбы с розами. Не такой уж это тяжелый труд, если разобраться, а польза несомненна.

Годовой бюджет преобладающего большинства сельских управ невелик. И Логвиненковский айыл окмоту не исключение. Обидно, что не могут позволить себе даже такую, казалось бы, мелочь, как оборудовать во всех жилмассивах детские игровые площадки. Спасибо, выручают добровольцы из числа местных предпринимателей. Администрации айыл окмоту лишь остается выделить свободный участок земли и по возможности поддерживать их идеи. Вот так, как она делает в соавторстве с замечательной семьей Вайнбендеров.

– Три четверти местного бюджета, а это миллион сомов ежегодно, направляется на содержание учреждений образования, – сокрушается глава айыл окмоту Эсенбеков. – Ведь у нас в муниципальной собственности находится бывший колхозный детский сад. Единственный на всю Новопокровку. Мы просто не могли упустить это здание. Очередь из малышей в него не убывает. Да вот беда, растущие расходы нам становятся не по силам. А тут еще начались финансовые проблемы с вышестоящими инстанциями.

Тревоги главы айыл окмоту исходят от двух министерств – финансов и образования. Это они заставляют частично возвращать деньги по категориальному гранту, который выделяется на зарплату детсадовских воспитателей. Прежде оплата их труда, как известно, производилась из общереспубликанского бюджета. Но в нынешнем году решили какую-то долю финансовой ответственности возложить на бедные айыл окмоту. Якобы такая разрядка предусмотрена в рамках проекта по подушевому финансированию, который продвигает Минобразования. Что станет с органами местного самоуправления, догадаться несложно. Их просто загоняют в долговую яму, из которой не выбраться. И все, на МСУ можно ставить жирный крест.

– Нельзя же только рассчитывать на добровольную материальную помощь таких жителей, как Александр и Зинаида Вайнбендеры, – рассуждает Самыйбек Эсенбеков. – Местная власть сама должна располагать достаточными источниками доходов, чтобы развивать и обустраивать населенные пункты. Ведь по тому, насколько эффективно работают люди в регионах, судят и о способностях государства в целом.

Зинаида Сорокина,

«Вечерний Бишкек», 10 июля 2012 года

http://www.vb.kg/paper/2012/05/30/190193_sportploshadka_ot_pensionera.html

ности местного бюджета, мы всегда стремимся найти выход и помочь школам с ремонтом, приобретением каких-либо нужных вещей. Но местный кенеш был против того, чтобы брать на себя прямые конституционные расходные обязательства государства. И депутаты отстаивали свою точку зрения. Вопрос ведь не в том, что школы не должны получать необходимые средства, вопрос в том, что государство должно эффективно управлять средствами республиканского бюджета, не пытаясь решить проблемы финансирования за счет средств местных бюджетов, которых и так не хватает для нормального решения вопросов местного значения.

– Что, на ваш взгляд, должно сделать государство, чтобы выполнить обязательства по финансированию школьного образования?

– Реформа финансирования системы школьного образования – так, как она начала реализовываться, уничтожает всю систему местного самоуправления. Ведь сегодня уже ясно, что всех доходов айыл окмоту не хватит, чтобы «закрыть» стандарты подушевого бюджетного финансирования школы. Последние несколько лет мы выделяем на школьное образование 70-80% от общего объема местного бюджета. Теперь это будет 100 или 150 процентов? А как же все остальные вопросы местного значения? Дороги? Водоснабжение? Уборка мусора? Культура? Спорт? Молодежь?

Еще раз хочу повторить, что мы не отказывались и не отказываемся помогать школе. Но хотелось бы попросить, чтобы наше правительство еще раз пересмотрело свое отношение к данному вопросу и отказалось от подхода «перекладывания ответственности», который оно использует в рамках этой реформы. И это не только мое личное мнение, его разделяют многие мои коллеги – главы соседних айыл окмоту. В нынешней ситуации, когда местное самоуправление фактически столкнули лбами со школой, лучше вообще отделить вопросы финансирования школы от местного бюджета. Пусть в РайФО будет бухгалтер или бухгалтерия, которая и будет заниматься этими вопросами от имени государства и за счет средств республиканского бюджета. Это бы намного облегчило жизнь всем.

Мне довелось работать на должности главы в короткий период действия двухуровневого бюджета в 2007-2008 годах. С полной ответственностью могу заявить, что это был период расцвета для всех сельских муниципалитетов. Именно в это время у всех у нас загорелись глаза: мы поняли, что сможем сделать многое для развития сел Кыргызстана. За короткое время мы сумели поднять доходную часть местного бюджета в разы. На свои собственные средства мы перекрыли кровлю школы, отремонтировали уличное освещение, и к концу года у нас

еще оставались средства в сумме 1-1,5 миллиона сомов. Но очень быстро всем переменам пришел конец, о планах пришлось забыть, – мы вернулись к трехуровневому бюджету, произошли изменения в налоговом законодательстве, по итогам чего местные бюджета опять скатились к положению нищих. И уже через год из самодостаточного муниципалитета мы перешли в категорию дотационного.

– Вы работаете главой Логвиненко айыл окмоту уже на протяжении трех сроков, в чем Вы видите причину такого долголетия?

– Ровно 12 лет я работаю главой Логвиненковского АА. Это целый этап жизни. Не мне судить, хорошо я работал или плохо, пусть об этом говорят мои земляки. Но я люблю свою работу. Я воспринимаю проблему каждой семьи, каждого члена сообщества как свою личную, стараюсь каждому уделить внимание и помочь. Хотя всем, конечно, не угодишь. Поэтому приходится быть максимально гибким и аккуратным в принятии решений, чтобы действовать во благо большинства. И здесь не обойтись без поддержки – депутатов, сотрудников айыл окмоту, членов сообщества – активистов и простых земляков. К тому же важно уметь находить язык с представителями других структур, особенно районной государственной администрации.

Сегодня должность главы айыл окмоту обязует быть очень ответственным, аккуратным; работа у главы очень трудоемкая, несмотря на кажущуюся простоту. И мне иногда становится жалко моих новоизбранных коллег – молодых глав, которые приходят руководить сообществом в такое сложное время. Я хочу пожелать им, в первую очередь, терпения. Кто терпит – тот и выигрывает. Терпение – золото.

Но многие результаты зависят и от объективных факторов, например, от месторасположения муниципалитета, от его природного, человеческого потенциала. Если есть потенциал в совокупности с возможностью его повысить и умением расширить собственные возможности, созидать, тогда можно как-то улучшить ситуацию, условия жизни.

Пользуясь случаем, хотел бы обратиться ко всем вашим читателям. Уважаемые читатели журнала «Муниципалитет»! Мы все – жители своих муниципалитетов. И мы не должны быть равнодушны к собственным проблемам, с которыми мы сталкиваемся ежедневно, к нашим селам, где все мы живем. Наши муниципалитеты – это наши дома, наши школы, наши улицы, наши учителя, наши родители и наши дети. Не будьте равнодушны к жизни своего муниципалитета! Принимайте активное участие в каждом его дне, поддерживайте хорошие начинания местного самоуправления, помогайте друг другу преодолевать трудности!

Беседовала
Нургуль Джаманкулова

Консультируют юристы по муниципальному праву

Вопросы задают жители муниципалитетов, депутаты местных кенешей и сотрудники органов МСУ

Ответы дают юристы Проекта "Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс", выполняемого Институтом политики развития, **Асель Мамбетова и Нурдин Кумушбеков**

Про отношения МСУ с Минфином

Вопрос задает глава МСУ

- Может ли руководство территориального подразделения Министерства финансов КР уволить начальника финансово-экономического отдела айыл окмоту?

- Вопросы взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления урегулированы законодательством Кыргызской Республики. Так, согласно статье 110 Конституции Кыргызской Республики, местное самоуправление - гарантированное Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Согласно статье 113, государственные органы не вправе вмешиваться в предусмотренные законом полномочия местного самоуправления.

Статьей 3 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года установлено, что местное самоуправление осуществляется на принципах: разграничения функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления; независимости местных кенешей в решении вопросов своей компетенции.

В законодательстве Кыргызской Республики не предусмотрены полномочия государственных органов по увольнению работников органов местного самоуправления, в том числе заведующих финансово-экономических отделов. Например, в статье 10 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» установлены полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления; в Положении «О Министерстве финансов Кыргызской Республики», утвержденном Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года № 114 определены функции и права Министерства финансов.

Вопросы назначения и освобождения работников аппарата айыл окмоту регулируются п. 7 ста-

тьи 50 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», согласно которому глава айыл окмоту назначает и освобождает от должности заместителя главы айыл окмоту, работников аппарата айыл окмоту в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Конкретно в отношении заведующего финансово-экономического отдела: ч. 4 статьи 15 Закона Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года установлено, что руководитель финансово-экономического подразделения органа местного самоуправления освобождается от должности главой местного самоуправления или мэром с согласия большинства депутатов соответствующего местного кенеша.

Необходимо отметить, что согласно ч. 3 статьи 15 Закона Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления», согласие вышестоящего финансового органа требуется только при назначении руководителя финансово-экономического подразделения органа местного самоуправления.

Однако в Примечании (***) Приложения к Типовой структуре и штатной численности айыл окмоту, утвержденном постановлением Правительства Кыргызской Республики от 5 августа 2011 года № 451 установлено, что заведующий финансово-экономическим отделом – главный бухгалтер айылного аймака – назначается на должность и освобождается от занимаемой должности главой местного самоуправления с согласия большинства депутатов местного кенеша и территориального органа Министерства финансов Кыргызской Республики.

Также требуется согласие территориального органа Министерства финансов Кыргызской Республики на освобождение от должности начфина Типовыми должностными инструкциями работников органов местного самоуправления айылов и поселков Кыргызской Республики, утвержденных постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 февраля 2004 года № 91 (п.1 Должностной инструкции начальника финансово-экономического отдела-главного бухгалтера – назначается на должность и освобождается от должности распоряже-

нием главы местного самоуправления с согласия большинства списочного состава депутатов айылного, поселкового кенеша и заведующего районным финансовым отделом).

Таким образом, нормы, установленные в указанных положениях, противоречат статье 15 Закона Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года.

В итоге любые акты и действия должностных лиц районных подразделений Министерства финансов Кыргызской Республики по освобождению заведующего финансово-экономическим отделом органа местного самоуправления являются незаконными и не подлежат исполнению.

Про отношения МСУ с проверяющими органами

Вопрос задает глава МСУ

- Какие полномочия имеются у прокуратуры и Счетной палаты в отношении органов МСУ?

- В соответствии со статьей 41 Закона Кыргызской Республики «О Счетной палате Кыргызской Республики» от 13 августа 2004 года Генеральная прокуратура, государственный орган по национальной безопасности, Министерство внутренних дел, Национальный банк, Министерство финансов Кыргызской Республики и их ведомственные подразделения, иные государственные органы обязаны содействовать деятельности Счетной палаты, а Счетная палата обязана сотрудничать с вышеперечисленными организациями, а также при выявлении правонарушений сообщать о них и предоставить свои заключения правоохранительным органам или суду.

Счетная палата в соответствии с законодательством может сообщать о возможных правонарушениях в органы прокуратуры.

В соответствии со статьями 1 и 3 Закона Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 17 июля 2009 года, прокуратура Кыргызской Республики - орган государственной власти, осуществляющий надзор за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами.

Согласно статье 6 Закона Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики», в органах прокуратуры, в соответствии с их полномочиями, разрешаются обращения, содержащие сведения о нарушении законов и иных нормативных правовых актов. Также, согласно статье 4 Закона Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики», органы прокуратуры принимают меры по пресечению нарушений закона, восстанов-

лению нарушенных прав и привлечению к установленной законом ответственности лиц, допустивших эти нарушения.

Отмечаем, что статьей 32 Закона Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» установлено, что прокурор, осуществляя надзор за исполнением законов и иных нормативных правовых актов, вправе: 1) по предъявлению служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения ...органов местного самоуправления, иметь доступ к изданным ими правовым актам, а также к документам и материалам, послужившим основанием к их принятию; 2) требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок и ревизий деятельности подконтрольных и подведомственных предприятий, учреждений и организаций, подчиненных им должностных лиц; проведения проверок поступивших в прокуратуру материалов, информации, обращений и обязывать сообщать об их результатах; 3) вызывать должностных лиц, других лиц указанных органов, а также граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Следовательно, органы прокуратуры имеют право на проведение проверок для реализации своих полномочий в порядке, установленном законодательством.

Про учет военнослужащих

Вопрос задает заместитель главы МСУ

- В нашем аймаке больше полутора тысяч военнообязанных. Согласно штатному расписанию, в этом случае необходимо иметь 2 инспектора ВУС, а у нас он один. Глава МСУ, опираясь на информацию о том, что данное полномочие четко не делегировано, не хочет нанимать второго инспектора ВУС. Ему поступают угрозы подать на него заявление в прокуратуру по данному поводу. Прав ли глава?

- В соответствии со статьей 12 Закона Кыргызской Республики «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах» от 9 февраля 2009 года (далее – Закон «О всеобщей воинской обязанности») воинский учет военнообязанных и призывников осуществляется по месту их жительства районными (городскими) военными комиссариатами, а в населенных пунктах, где их нет, воинский учет осуществляется органами местного самоуправления.

Инспектор военно-учетного стола (далее – ВУС) входит в штатную численность айыл окмо-

ту, утвержденную постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении типовой структуры и штатной численности исполнительного органа местного самоуправления Кыргызской Республики» от 5 августа 2011 года № 451. Статьей 41 Закона «О всеобщей воинской обязанности» установлено, что органы местного самоуправления для обеспечения выполнения гражданами требований всеобщей воинской обязанности обязаны содержать военно-учетный персонал в зависимости от нормы нагрузки. Конкретное количество военно-учетного персонала в соответствии с данной статьей зависит от количества военнообязанных в айыл окмоту, при наличии на учете от 300 до 1000 военнообязанных и призывников - два освобожденных работника, и на каждые последующие 1000 военнообязанных и призывников - по одному освобожденному работнику. Т.е., в данном айыл окмоту, по закону должно быть два инспектора ВУС.

Однако необходимо отметить, что постановка граждан на воинский учет не отнесена к вопросам местного значения, предусмотренных в статье 18 Закона «О местном самоуправлении» (далее – «О МСУ»). В соответствии с пунктом 7 части 6 статьи 20 Закона «О МСУ» ведение первичного учета военнообязанных и призывников, принятие их на воинский учет и снятие с учета относится к основным государственным полномочиям, которые могут быть делегированы органам местного самоуправления. Но в настоящее время ни закона, ни договора на делегирование государственных полномочий по данному вопросу не имеется.

Кроме того, необходимо отметить, что Закон «О МСУ» был принят 11 июля 2011 года, т.е. позже, чем Закон «О всеобщей воинской обязанности», принятый 9 февраля 2009 года. В соответствии со статьей 10 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года, нормативный правовой акт (структурный элемент) прекращает свое действие в случаях: принятия нового нормативного правового акта, которому противоречат положения ранее принятого нормативного правового акта (структурного элемента) или который поглощает нормативный правовой акт (структурный элемент). Также, согласно п.4. статьи 17 этого же Закона, в связи с принятием нормативного правового акта подлежат признанию утратившими силу все акты той же или меньшей юридической силы или их структурные элементы, если они противоречат включенным в новый акт нормативным правовым предписаниям либо поглощены им, либо фактически утратили свое значение. Таким образом, Закон «О всеобщей воинской обязанности» должен был быть приведен в соответствие с Законом «О местном самоуправлении».

Следовательно, нормы статьи 41 Закона «О всеобщей воинской обязанности» о содержании во-

енно-учетного персонала за счет местных бюджетов прекратили свое действие, и органы местного самоуправления не должны вести первичный учет военнообязанных и содержать ВУС за счет местного бюджета.

Выше приведены наши консультации, с точки зрения законодательства Кыргызской Республики. Практический выход в данной ситуации зависит от того, каким является айыл окмоту, дотационным или самодостаточным. В первом случае можно включить расходы на второго инспектора ВУС в проект бюджета на следующий год с обоснованием обязательности его включения в штатную численность в соответствии с законодательством, и, скорее всего, эти расходы будут покрыты за счет выравнивающего гранта. Во втором случае, органам местного самоуправления придется изыскивать средства из местного бюджета либо, в случае поступления актов органов прокуратуры, в соответствии со статьей 113 Конституции Кыргызской Республики обратиться за судебной защитой в связи с нарушением их прав.

Про сборы за альтернативную службу

Вопрос задает заместитель главы МСУ

- Главе МСУ поступают угрозы подать на него заявление в прокуратуру по поводу того, что инспектор ВУС не занимается сборами за альтернативную службу. Как быть?

- Мы уже давали консультации в предыдущем номере журнала по данному вопросу. Напомним, что в соответствии с пунктом 4 статьи 32 Закона «О всеобщей воинской обязанности» данного и пунктом 9 Положения о порядке прохождения альтернативной службы гражданами Кыргызской Республики, утвержденного Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18 мая 2009 года (далее – Положение) прохождение альтернативной службы предусматривает внесение служащими альтернативной службы денежных взносов на специальный счет Министерства обороны через районные (городские) военные комиссариаты по месту призыва. Пункт 5 Положения устанавливает, что контроль за ходом внесения денежных средств осуществляется Главным штабом Вооруженных сил через военные комиссариаты во взаимодействии с руководителями ОМСУ. Ответственность по контролю за ходом внесения денежных средств гражданами альтернативной службы пунктами 6 и 16 Положения возложена на военных комиссаров и соответствующих должностных лиц военного комиссариата.

Следовательно, ни глава айыл окмоту, ни инспектор ВУС не несут ответственности за невнесение денежных средств по альтернативной службе.

Про периодичность ревизий

Вопрос задает заместитель главы АА

- Какова установленная законом периодичность проведения ревизий Счетной палаты в органах МСУ?

- Согласно статье 2 Закона Кыргызской Республики «О Счетной палате Кыргызской Республики» от 13 августа 2004 года (далее Закон «О Счетной палате») полномочия, организация и порядок деятельности Счетной палаты Кыргызской Республики (далее – Счетная палата) определяются Конституцией Кыргызской Республики, Законом «О Счетной палате», другими законами и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

В соответствии со статьей 107 Конституции Кыргызской Республики и статьей 8 Закона «О Счетной палате», Счетная палата осуществляет аудит исполнения республиканского и местных бюджетов, внебюджетных средств, использования государственной и муниципальной собственности. Счетная палата, согласно статьи 5 Закона «О Счетной палате» является государственным аудитором всех государственных и муниципальных предприятий, организаций и учреждений Кыргызской Республики.

Согласно статьи 11 Закона «О Счетной палате» Счетная палата строит свою работу на основе стратегического, годового и текущих планов, которые утверждаются на Совете Счетной палаты, внеплановые контрольные мероприятия проводятся на основании поручений Президента, Жогорку Кенеша, запросов Правительства, а также руководителей правоохранительных органов по возбужденным уголовным делам. В статье 12 Закона «О Счетной палате» предусмотрено, что высший орган Счетной палаты – Совет по внутренним вопросам своей деятельности, неурегулированным законодательством Кыргызской Республики, вправе принимать Регламент Счетной палаты.

В соответствии со статьей 1.1. Регламента, утвержденного постановлением Совета Счетной палаты от 6.10.2009 г. № 01-9/83, Регламент является обязательным для исполнения всеми сотрудниками Счетной палаты и регулирует вопросы внутренней деятельности Счетной палаты, проведения аудиторских мероприятий, а также устанавливает порядок реализации полномочий Счетной палаты, ее должностных лиц и работников аппарата. Т.е., сам Регламент – не является нормативным правовым актом, в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах», и, следовательно, обязательным для исполнения всеми лицами, но обязателен для исполнения сотрудниками Счетной палаты, в том числе проводящих аудит.

В части процедур проведения проверок статьей 4.1. Регламента установлено: 1) аудиторские мероприятия проводятся Счетной палатой в соответствии с годовыми и текущими планами; 2) право на проведение аудита оформляется приказом председателя, в котором определяется объект, предмет, период и

срок аудита, сотрудники, осуществляющие аудит; 3) срок проведения аудита устанавливается, как правило, до трех месяцев, который, с учетом объема и сложности аудита, в соответствии со статьей 17 Закона «О Счетной палате» и Регламентом, может быть продлен на более длительные сроки, приказом председателя Счетной палаты; 4) документом, дающим разрешение на проведение аудита сотрудникам Счетной палаты, а также привлеченным к аудиту внешним специалистам, является удостоверение установленного образца; 5) обязательным условием проведения аудита является наличие утвержденного председателем Счетной палаты плана проведения аудита и пообъектных программ.

Таким образом, периодичность проведения аудита определяется Планом работы, утвержденным Советом Счетной палаты, т.е. зависит от включения аудита конкретного айыл окмоту в данный План. Срок проведения аудита законом не регламентируется, а установлен Регламентом - до трех месяцев, с возможностью его продления.

Права и обязанности должностных лиц объекта аудита установлены статьей 29 Закона Кыргызской Республики «О Счетной палате Кыргызской Республики». Например, должностное лицо объекта аудита, в нашем случае глава айыл окмоту, имеет право знать время проведения и продолжительность аудита, их результаты, выводы и рекомендации, не допускать аудиторов и сотрудников Счетной палаты, не представивших соответствующего документа на проведение аудита, получать письменное обоснование о продлении сроков аудита, обратиться в суд, если считает, что продление аудита необоснованно, ставить в известность правоохранительные органы в случае правонарушений со стороны аудиторов и сотрудников Счетной палаты.

От имени ИПР мы направим письмо с этим же вопросом, и как только будет получен ответ, опубликуем в журнале.

Про Госэкотехинспекцию

Вопрос задает глава МСУ

- Все инспекции – пожарная, земельная, экологическая, трудовая, техническая – сейчас объединены в одну. Есть ли Положение о деятельности данной инспекции, какие у нее полномочия?

- Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года № 136 утверждено Положение о Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики. В соответствии с п.1 данного Положения, Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики (Госэкотехинспекция) является уполномоченным государственным органом испол-

нительной власти, осуществляющим государственный надзор и контроль по вопросам экологической и технической безопасности. Пунктом 3 данного Положения определены задачи Госэкотехинспекции:

- государственный надзор и контроль за соблюдением требований нормативных правовых актов, технических регламентов по механической, сейсмической, пожарной, экологической, промышленной, энергетической, биологической, химической и радиационной безопасности в отношении продукции (объектов) и/или связанных с ней процессов производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, использования, реализации, захоронений, размещения и утилизации;

- надзор за обеспечением соблюдения трудовых прав граждан, а также требований охраны труда;
- обеспечение исполнения обязательств по международным соглашениям в пределах своей компетенции;
- защита интересов государства и всех участников гражданско-правовых земельных отношений в соответствии с действующим земельным законодательством.

В данном положении установлены и регламентированы также цели, функции, права, организация работы и ответственность Госэкотехинспекции. С текстом Постановления и Положения можно ознакомиться в данном номере журнала «Муниципалитет».

г. Бишкек от 20 февраля 2012 года № 136

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ “О Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики”

В соответствии с постановлениями Правительства Кыргызской Республики «Об органах государственного управления при Правительстве Кыргызской Республики и других организациях в ведении Правительства Кыргызской Республики» от 12 января 2012 года № 12 и «Об организационных мерах в связи с реформированием органов исполнительной власти Кыргызской Республики» от 10 февраля 2012 года № 87, Правительство Кыргызской Республики постановляет:

1. Утвердить:

- Положение о Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики, согласно приложению 1;
- схему управления Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики, согласно приложению 2.

2. Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики:

- в установленном порядке принять штатные единицы, документацию и финансовые ресурсы в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об организационных мерах в связи с реформированием органов исполнительной власти Кыргызской Республики» от 10 февраля 2012 года № 87;
- решить иные вопросы по приему товарно-материальных ценностей;
- в двухмесячный срок разработать и внести

в Правительство Кыргызской Республики проекты нормативных правовых актов Кыргызской Республики, вытекающих из настоящего постановления.

3. Признать утратившими силу:

- постановление Правительства Кыргызской Республики «Вопросы Государственной инспекции по энергетике и газу при Министерстве промышленности, энергетики и топливных ресурсов Кыргызской Республики» от 15 августа 2007 года № 334 с 1 апреля 2012 года;

- постановление Правительства Кыргызской Республики «О Государственной инспекции труда при Министерстве труда, занятости и миграции Кыргызской Республики» от 9 февраля 2010 года № 82;
- постановление Правительства Кыргызской Республики «О Государственной инспекции по надзору за промышленной безопасностью и горному надзору при Министерстве природных ресурсов Кыргызской Республики» от 19 февраля 2010 года № 108;
- постановление Правительства Кыргызской Республики «О Земельной инспекции по государственному контролю за использованием и охраной земель при Министерстве природных ресурсов Кыргызской Республики» от 3 августа 2011 года № 443.

4. Настоящее постановление вступает в силу со дня официального опубликования.

Опубликовано в газете «Эркин Тоо» от 23 февраля 2012 года № 16.

Премьер-министр КР О.Бабанов

Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики
от 20 февраля 2012 года № 136

ПОЛОЖЕНИЕ о Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики

(В редакции постановления Правительства КР от 14 мая 2012 года № 291)

(выдержки)

1. Общие положения.
2. Цель Госэкотехинспекции.
3. Задачи Госэкотехинспекции.
4. Функции Госэкотехинспекции.
5. Права Госэкотехинспекции.
6. Организация работы Госэкотехинспекции.
7. Ответственность.
8. Имущество и финансы.
9. Реорганизация и ликвидация.

4. Функции Госэкотехинспекции

7. Госэкотехинспекция в установленной сфере деятельности выполняет следующие функции:

1) функции надзора и контроля:

Осуществляет в установленном порядке надзор за соблюдением:

- трудового законодательства Кыргызской Республики и иных нормативных правовых актов по вопросам охраны труда;
- охраны окружающей среды и использования природных ресурсов;
- природоохранного законодательства, установленных правил, лимитов, квот и норм природопользования, нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ и размещения отходов в окружающей природной среде;
- требований по охране окружающей среды, проведению взрывных работ, размещению и эксплуатации накопителей, шламохвостохранилищ, терриконов, отвалов, свалок, а также при осуществлении геологоразведочных работ, скотопргона и других работ, связанных с воздействием на природные комплексы; при транспортировке, хранении и применении средств защиты растений, стимуляторов их роста, минеральных удобрений, других химических веществ, препаратов, в том числе радиоактивных, использование которых разрешается в отдельных отраслях экономики; при эксплуатации природоохранных сооружений;
- требований промышленной безопасности при строительстве, расширении, реконструкции, техническом перевооружении, эксплуатации, кон-

- сервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировке опасных веществ на опасных производственных объектах;
- требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, самовольного обмена земельными участками и использования земельных участков без оформленных на них в установленном порядке правоустанавливающих и правоудостоверяющих документов, а также без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности;
- требований земельного законодательства и градостроительных норм об использовании земель по их целевому назначению (в соответствии с генеральным планом городов, населенных пунктов) и выполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;
- требований по наличию и сохранности межевых знаков границ земельных участков;
- требований безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами;
- правил проведения маркшейдерских и геологических работ (в части обеспечения безопасности) при разведке и разработке месторождений полезных ископаемых и при использовании отработанных горных выработок и естественных подземных полостей для хозяйственных нужд;
- требований по безопасности при изготовлении, строительстве, диагностировании, реконструкции, монтаже, пуско-наладке, ремонте и эксплуатации: паровых котлов (в т.ч. электродных) и сосудов, работающих под давлением, водогрейных котлов, газифицированных котлов, трубопроводов для пара и горячей воды I, II, III категории, оборудования и средств для хранения и отпуска нефтепродуктов и газов, систем газоснабжения в городах, поселках городского типа и сельской местности, а также при ведении работ на объектах, связанных с транспортировкой, хранени-

- ем и использованием природного и сжиженного (пропан-бутан) газов, жидкого хлора и аммиака, станций наполнения баллонов кислородом, углекислотой, аргоном, ацетиленом, водородных станций, постов газопламенной обработки металлов, грузоподъемных кранов, подъемников (вышек), лифтов (кроме малых грузовых), эскалаторов, фуникулеров, подвесных пассажирских и грузовых канатных дорог;
- требований правил безопасной эксплуатации при строительстве, монтаже и наладке электрических сетей и электрооборудования;
 - энергоснабжающими организациями, промышленными и другими предприятиями, организациями, учреждениями и бытовыми потребителями требований правил устройства электрических установок, правил технической эксплуатации газовых, электрических и теплоиспользующих установок и безопасной их эксплуатации, правил пользования и учета природного газа, электрической и тепловой энергии, технических требований и других нормативных правовых актов;
 - требований к допустимому шуму, вибрациям и звукоизоляции в жилых, общественных и производственных зданиях;
 - проектных решений, требований технических регламентов, строительных норм и правил, государственных стандартов и технических условий при производстве строительного-монтажных работ, реконструкции объектов, установке рекламных-информационных щитов, по качеству применяемых строительных материалов, конструкций и изделий физическими и юридическими лицами, независимо от их ведомственной принадлежности, форм собственности, а также организации приема в эксплуатацию законченных строительством объектов.

Осуществляет в установленном порядке контроль за:

- выполнением мер по строительству и вводу в эксплуатацию сооружений, оборудования и аппаратуры для очистки сбросов и выбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, оснащению источников загрязнения приборами контроля и регулирования сбросов и выбросов; рекультивации земель и своевременной передаче их для использования по назначению, защите почв от загрязнения отходами производства, ядохимикатами и другими химическими веществами (в том числе радиоактивными), иной порчи земель при строительстве, разработке полезных ископаемых, проведении изыскательских работ; охране, воспроизводству и восстановлению объектов животного и растительного мира, в том числе ценных, а также находящихся под угрозой исчезновения и занесенных в Красную книгу Кыргызской Республики;
- состоянием и эффективностью работы природоохранных сооружений и устройств;

- рациональным использованием атмосферного воздуха для производственных и иных нужд, земельных и лесных ресурсов при хозяйственной деятельности, связанной с преобразованием природных объектов и формированием ландшафтов;
- размещением отходов производства и потребления;
- выполнением обязательных требований по обеспечению безопасности нефтепродуктов;
- исполнением требований Конвенции по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (CITES), в части ввоза и вывоза в (за) пределы Кыргызской Республики;
- достоверностью земельного баланса, сведений об использовании земель, а также о наличии свободного земельного фонда, представляемых органами местного самоуправления и местными государственными администрациями;
- своевременным и качественным выполнением мероприятий по улучшению земель, предотвращению и ликвидации последствий эрозии почвы, засоления, заболачивания, подтопления, опустынивания, иссушения, переуплотнения, захламления, загрязнения и других процессов, вызывающих деградацию земель;
- выполнением рекультивации земельных участков с нарушенным почвенным покровом, по подготовке проекта рекультивации и включения в проект финансовых затрат на восстановление земель;
- выполнением проектов землеустройства, других проектов и мероприятий по предотвращению и ликвидации процессов, вызывающих загрязнение и деградацию земель, использованию и охране земель;
- изменением количественного и качественного состояния земель;
- своевременным возвратом земель, предоставленных во временное пользование;
- выполнением биотехнических мероприятий, включая мероприятия по реконструкции охотничьих угодий, улучшению условий обитания охотничьих животных, искусственному разведению дичи;
- готовностью организаций, горноспасательных, газоспасательных и противодымных формирований, аварийно-спасательных служб к ликвидации последствий возможных аварий;
- разработкой, изготовлением, испытанием, хранением, учетом, использованием и уничтожением промышленных взрывчатых материалов, простейших взрывчатых веществ, оборудования и приборов, используемых при взрывных работах;
- строительством и эксплуатацией подземных транспортных и гидротехнических объектов, эксплуатацией хвостовых, гидроотвальных и шламовых хозяйств;

- использованием отработанных горных выработок и естественных подземных полостей для хозяйственных нужд;
 - правильностью отнесения производств к соответствующим категориям по взрывной, взрывопожарной опасности и правильностью перевода производств из одной категории в другую, соответствием применяемого оборудования категории и группе взрывоопасных смесей и классу взрывоопасных зон, устанавливает по представлению организации категории шахт (рудников) по газу, относит их к опасным по пыли, внезапным выбросам пород, руд, угля и газа, горным ударам и утверждает перевод шахт (рудников) из одной категории в другую;
 - правильной организацией ведомственных служб промышленной безопасности (производственного контроля), соответствием работников этих служб квалификационным требованиям, а также полнотой проводимой ими работы;
 - правильным ведением всех видов геологоразведочных, горных и буровых работ в части соблюдения технических регламентов и установления параметров всех видов предохранительных целиков, связанных с обеспечением безопасности и предотвращением обрушения горных выработок;
 - выполнением условий действия лицензий, разрешений, свидетельств и согласований по видам деятельности;
 - рациональным использованием топлива, газа, электрической и тепловой энергии при их производстве, передаче, распределении и потреблении;
 - соответствием нормам, техническим регламентам и другим нормативным правовым актам в части эффективности и безопасности эксплуатации вновь изготовляемого, реконструируемого, отремонтированного и поставляемого энергооборудования, за проведением предприятиями, организациями и учреждениями энергетических испытаний действующих и вводимых в действие, а также реконструируемых и модернизируемых энергоемких установок и оборудования;
 - выполнением мероприятий, указанных в технических условиях, производством допуска к эксплуатации вновь вводимых и реконструируемых электроустановок, согласно нормативным правовым документам;
 - соответствием завершающим строительством объектов проектам и нормативным правовым актам;
 - соответствием выдачи заключений в части требований пожарной безопасности по проектам стандартов и технических условий;
 - выявлением критических экологических ситуаций и источников экологической опасности, природных комплексов, флоры и фауны;
 - выявлением, пресечением и предотвращением фактов нарушений правил, сроков и способов охоты, использования охотничьей продукции и других противоправных действий, наносящих ущерб животному и растительному миру;
 - использованием детского труда;
 - выполнением требований норм и правил пожарной безопасности предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их форм собственности и ведомственной принадлежности, а также должностными и физическими лицами;
 - соответствием требований пожарной безопасности товаров, работ и услуг;
- 2) функции поддержки:
- осуществляет в установленном порядке техническое сотрудничество с Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ) по вопросам проведения контроля и надзора в области атомной и радиационной безопасности совместно с уполномоченными органами;
 - назначает представителей Госэкотехинспекции для участия в работе комиссий по вопросам, затрагивающим экологическую и техническую безопасность;
 - принимает участие в согласовании соответствующих документов при переводе (трансформации) земель из одной категории в другую и из одного вида угодий в другой;
 - участвует в рассмотрении споров по земельным вопросам;
 - участвует в оперативном расследовании и устранении причин и последствий межсистемных, системных, локальных аварий и технологических нарушений в работе энергосистем, с разработкой мероприятий по предотвращению в последующем аналогичных нарушений, а также при вводе в эксплуатацию энергооборудования, линий электропередачи энергопредприятий и потребителей;
 - анализирует обстоятельства, причины выявленных нарушений, ведет контроль по их устранению и восстановлению нарушенных прав граждан;
 - принимает участие в анализе состояния и причин производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, разрабатывает предложения по их предупреждению;
 - ведет разъяснительную работу о трудовых правах работников, содействует обучению работодателей и работников по охране труда;
 - проводит проверку знаний руководителей и персонала опасного производственного объекта и энергоснабжающих организаций и потребителей, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, по вопросам знаний в области промышленной безопасности и энергобезопасности;
 - проводит в установленном порядке техническое расследование причин и обстоятельств аварий,

- несчастных случаев на производстве, передаче и потреблении электрической и тепловой энергии;
- принимает решения по всем вопросам, связанным с повышенными требованиями по электрической безопасности и требующим специальной подготовки персонала;
- взаимодействует и привлекает уполномоченные органы к проведению инструментального замера выбросов, сбросов, загрязнений почвы, радиации при осуществлении функции надзора и контроля;
- ведет реестр:
 - технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, определенных техническими регламентами;
 - объектов строительства и изменений существующих объектов недвижимости, осуществляет инспекционный контроль качества строительно-монтажных работ за объектами, внесенными в реестр, с последующим их приемом в эксплуатацию, за производством и качеством применяемых строительных материалов, конструкций и изделий, за соблюдением требований законодательных и нормативных документов и утвержденных генеральных планов городов и населенных пунктов, разработанной проектной документации для строительства объектов;
 - выданных лицензий, заключений и других разрешительных документов, выданных государственными органами в области экологической и технической безопасности.

5. Права Госэкотехинспекции

8. Госэкотехинспекция имеет право:
- в экстренных случаях, связанных с обеспечением жизни и здоровья людей (угроза или возникновение аварии экологического и техногенного характера), незамедлительно проводить проверки без получения письменного направления, независимо от времени суток, с целью выявления причин и источников недопустимого воздействия на состояние здоровья людей и окружающей среды, принятия мер по их устранению;
 - вносить в государственные органы, юридическим лицам, независимо от форм собственности, и физическим лицам обязательные для исполнения предписания (уведомления, указания) об устранении выявленных при проверке нарушений требований экологической и технической безопасности;
 - требовать устранения нарушений в срок, обоснованный с учетом характера нарушения;
 - рассматривать материалы об административных правонарушениях, налагать на юридических и физических лиц, должностных лиц и работников штрафы и другие виды административных взысканий в пределах предоставленных полномочий;

- передавать материалы в надзорные, судебные и правоохранительные органы для рассмотрения вопроса о привлечении лиц, допустивших нарушения, к ответственности в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- создавать в установленном порядке рабочие группы из числа экспертов и специалистов для рассмотрения вопросов в пределах своей компетенции;
- назначать в случае необходимости проведение органами государственного управления, организациями контрольных испытаний оборудования и материалов, контрольных анализов рабочей и окружающей среды, а также освидетельствование оборудования в пределах действующих правил;
- привлекать по согласованию с органами государственного управления республики, организациями, научно-исследовательскими и проектно-конструкторскими институтами их специалистов для проведения проверок, независимых экспертиз и разработок, связанных с безопасностью производств, объектов и работ;
- запрашивать и безвозмездно получать от руководителей и иных должностных лиц органов государственного управления, юридических и физических лиц документы, объяснения, информацию, необходимые для выполнения надзорных и контрольных функций, сведения о состоянии экологической и технической безопасности, причинах производственного травматизма, приходе, расходе и обеспечении сохранности взрывчатых материалов и химических веществ;
- в установленном порядке вносить представления в государственные органы (лицензиарам) о приостановлении действия лицензий, либо их отзыве, разрешений и свидетельств в случае невыполнения условий действия разрешения (свидетельства), либо выявления грубых нарушений требований экологической и технической безопасности, если это не влечет за собой уголовную ответственность, а также о приостановлении действия удостоверений;
- приостанавливать или запрещать в установленном законом порядке:
 - эксплуатацию объектов (работы), отдельных производственных подразделений и оборудования юридических и физических лиц, при нарушении требований экологической и технической безопасности, создающих угрозу жизни и здоровью людей, окружающей среде;
 - самовольное строительство объектов и эксплуатацию объектов без утвержденного акта приемки, а также строительство, реконструкцию, расширение, техническое перевооружение и эксплуатацию объекта и другие работы, осуществляемые с нарушением требований законодательных и других нормативных документов;

- ввоз, а также транзит (дальнейшую транспортировку) экологически опасных грузов (изделий), сырьевых ресурсов, осуществляемых с нарушением экологических норм и правил, производство и использование продукции, веществ и материалов, запрещенных законодательством Кыргызской Республики, применение которых приводит к загрязнению или деградации природной среды, наносит ущерб здоровью людей и животных, в соответствии с законодательством;
- по согласованию с научными организациями и другими уполномоченными органами ввоз, вывоз, выпуск, расселение и акклиматизацию животных и растений, могущих повлечь за собой причинение ущерба обитающим (произрастающим) на территории республики объектам животного и растительного мира или нанесение вреда здоровью людей;
- проводить проверку, осмотр, задержание и изъятие документов, орудий (предметов) совершения правонарушений природоохранного законодательства, транспортных средств, незаконно добытых объектов природы, в том числе животного и растительного мира, в порядке, установленном законодательством;
- принимать от государственных органов, общественных организаций и объединений, а также физических лиц задержанные, изъятые или конфискованные, в установленном законодательством порядке, незаконно добытые объекты или продукцию животного и растительного мира (в том числе лесную, охотничью и другую), а также изделия из них для хранения и транспортировки и дальнейшей реализации в установленном порядке;
- вносить предложения руководителям министерств, административных ведомств, хозяйствующих субъектов о создании на подведомственных объектах пунктов (постов) (передвижных) контроля за выбросами (сбросами) загрязняющих веществ в окружающую среду;
- проводить проверку правильности расчетов сумм платы, производимых хозяйствующими субъектами за:
 - возмещение потерь сельскохозяйственного производства;
 - пользование природными ресурсами растительного и животного мира, трофеи диких животных для иностранных охотников, сбросы, выбросы загрязняющих веществ;
 - размещение отходов в окружающей среде на соответствие фактическим и нормативно-разрешительным документам;
- снимать с производства электрическое и теплоиспользующее оборудование, не удовлетворяющее требованиям эффективной и надежной его эксплуатации, а также безопасности обслуживания;
- предъявлять иски в суд о принудительном изъятии земельных участков, используемых не по целевому назначению либо используемых с нарушением земельного законодательства Кыргызской Республики, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики;
- приглашать руководителей и иных должностных лиц организаций, а также граждан для объяснений по поводу нарушений экологической и технической безопасности;
- вносить представления руководителям министерств, ведомств и организаций о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, систематически нарушающих требования экологической и технической безопасности;
- на ношение форменной одежды утвержденного образца со знаками различия, хранение, ношение и использование огнестрельного оружия и специальных средств в порядке, установленном законодательством;
- создавать сеть общественных (внештатных) инспекторов по экологической и технической безопасности;
- осуществлять в пределах своей компетенции международное сотрудничество и выступать в качестве участника (члена) в международных организациях в установленном порядке;
- вносить в Правительство Кыргызской Республики предложения:
 - по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в области экологической и технической безопасности;
 - о заслушивании на заседаниях Правительства Кыргызской Республики отчетов руководителей министерств, административных ведомств, местных государственных администраций и органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов по вопросам экологической и технической безопасности;
 - об отмене противоречащих законодательству в области экологической и технической безопасности решений Правительства Кыргызской Республики, министерств, административных ведомств, местных государственных администраций и органов местного самоуправления.

7. Ответственность

20. Должностные лица Госэкотехинспекции в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения возложенных на них должностных обязанностей, совершения противоправных действий (бездействий) несут дисциплинарную, административную, материальную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

21. Действия сотрудников Госэкотехинспекции могут быть обжалованы в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики. 

Потенциал внедрения «зеленых» налогов в Кыргызской Республике

Бакыт Сатыбеков, Аида Каптагаева
Региональный экологический центр Центральной Азии

Экологические или «зеленые» налоги в той или иной форме существуют во всех экономически развитых странах. Это налоги, связанные с охраной окружающей среды, которые могут быть определены, как «все налоги, база взимания которых оказывает специфическое негативное воздействие на окружающую среду».

Впервые необходимость применения экологических налогов на официальном уровне была подтверждена в 1-й Программе действий Европейского союза по охране окружающей среды и связывалась с реализацией принципа «загрязнитель платит».

В настоящее время «зеленые» налоги занимают существенное место в налоговых системах большинства стран Евросоюза. В странах с трансформируемой экономикой заслуживает внимания опыт Польши, Венгрии и Эстонии. Прогресса в данной области достигли и ряд новых индустриальных государств, включая Тайвань, Корею, Малайзию, Таиланд, Сингапур.

«Зеленые» налоги разделяют на следующие группы:

- энергетические налоги;
- транспортные налоги;
- платежи за загрязнения;
- платежи за размещение отходов;
- налоги на выбросы веществ, приводящих к глобальным изменениям;

- налог на шумовое воздействие;
- платежи за пользование природными ресурсами.

Некоторые из этих групп налогов применяются и в Кыргызской Республике, например, платежи за загрязнение и за размещение отходов, роялти - текущие платежи за пользование недрами с целью разработки, бонусы – платежи за право пользования недрами с целью геологического изучения и разработки месторождений полезных ископаемых, а также налог на движимое имущество, который можно считать транспортным налогом.

В данной статье мы рассматриваем перспективу замены данного налога на транспортный налог, который является более оптимальным в плане сбора и управления.

Сложный, затратный по времени, нервам и денежным тратам механизм сбора налога на имущество по 4 группе – транспортные средства, самоходные машины и механизмы – известен всем автолюбителям и вызвал множество нареканий, когда внедрялся в 2009 году. Тогда нужно было всем автовладельцам явиться в налоговые органы по месту прописки, купить там папки, в которые подшивались информационные расчеты по налогу, копии техпаспортов и т.п. Это отвлекало колоссальные ресурсы в самих налоговых инспекциях, создавало огромные очереди, как в налоговых инспекциях, так



и в уполномоченных банках, и, естественно, в пунктах технического осмотра.

Изъян данного механизма заключается именно в том, что при прохождении технического осмотра автотранспортных средств и осуществляется сбор налога. В противном случае никто его платить не будет. Поэтому, в случае отмены технического осмотра, высок риск сокращения сборов данного налога, а как всем известно, со следующего года весь транспорт, кроме коммерческого, уже не будет проходить обязательный технический осмотр.

Пример Грузии, где налог включается в стоимость топлива, – это наиболее простой и справедливый механизм по сбору налога с авто-, мототранспортных средств.

- Во-первых, сбор налога осуществляется при реализации топлива на АЗС или при ввозе, или при производстве, которые достаточно легко администрировать налоговым органам.
- Во-вторых, никому не нужно регистрироваться в налого-

вых органах, т.к. уплата налога обезличена и включена в стоимость топлива.

- В-третьих, этот механизм социально справедлив, т.к. платит тот, кто пользуется транспортным средством; кто пользуется больше, тот и платит больше; кто использует транспортное средство с большим объемом двигателя и, естественно, с большим уровнем потребления топлива, тот и платит больше; кто загрязняет воздушную среду, тот и платит. Не секрет, в Кыргызстане есть автовладельцы, которые очень редко используют свои транспортные средства (например, пенсионеры), но платят налог наравне с прочими.

Может ли изменение методики сбора налога повлиять на доходную часть государственного бюджета?

Авторы настоящей статьи решили это проверить через официальные статистические данные. Данные за 2011 год пока отсутствуют, и поэтому расчеты проведены с использованием публикаций Нацстаткома: «Внешняя торговля КР, 2005-2010 гг.», «Производство основных видов промышленной продукции, 1994-2010гг.».

Поскольку данные в этих публикациях отражаются в тоннах автомобильного бензина и дизельного топлива, то путем несложных подсчетов, используя справочные данные о плотностях данных видов

Таблица 1. Расчет внутреннего потребления ГСМ в Кыргызской Республике за 2009 и 2010 гг.

ПРОИЗВОДСТВО ГСМ В КР	2009 г.	2010 г.
Автомобильный бензин, тыс. тонн	9,91	15,28
Автомобильный бензин, тыс. литров	13 464,67	20 760,87
Дизельное топливо, тыс. тонн	47,96	38,16
Дизельное топливо, тыс. литров	56 871,70	45 266,90
Итого, тыс. литров:	70 336,37	66 027,77
ИМПОРТ ГСМ В КР		
Автомобильный бензин, тыс. тонн	523,3	423,8
Автомобильный бензин, тыс. литров	711 005,43	575 815,22
Дизельное топливо, тыс. тонн	220,0	247,9
Дизельное топливо, тыс. литров	260 869,57	294 068,80
Итого, тыс. литров:	972 095,00	869 884,02
ЭКСПОРТ ГСМ ИЗ КР		
Автомобильный бензин, тыс. тонн	8,7	1,8
Автомобильный бензин, тыс. литров	11 864,27	2 445,65
Дизельное топливо, тыс. тонн	47,2	23,4
Дизельное топливо, тыс. литров	55 950,71	27 758,01
Итого, тыс. литров:	67 862,16	30 203,66
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ПОТРЕБЛЕНИЕ ГСМ		
Автомобильный бензин, тыс. литров	712 605,84	594 130,44
Дизельное топливо, тыс. литров	261 790,55	311 577,70
Итого, тыс. литров:	974 396,40	905 708,13

топлива, был сделан примерный расчет потребленного топлива в Кыргызстане за 2009 и 2010 гг.

Необходимо оговориться, что в статистических данных отсутствует информация о топливе по его характеристикам, т.е. октановому числу для бензина (А-72, А-80, АИ-92, АИ-95, АИ-98) и видам дизельного топлива (летнее, зимнее, арктическое). Поэтому пришлось использовать арифметические средние плотностей: для автомобильного бензина – 0,736 г/см³, для дизельного топлива – 0,843 г/см³.

Расчет внутреннего потребления ГСМ состоит из произведенного в Кыргызстане ГСМ, плюс импорт ГСМ, минус экспорт ГСМ, и представлен в таблице.

Если сделать предположение, что налог должен быть равен 50 тыйынам за один литр топлива, то в результате выйдет сумма, равная 487 198,20 тыс. сомов за 2009 г. и 452 854 тыс. сомов за 2010 г. В соответствии с данными Национального статистического комитета по налогу на движимое имущество, в 2009 году было собрано 455,2 млн. сомов, а в 2010 году - 400,6 млн. сомов.

Исходя из вышеуказанного расчета, можно сделать вывод, что ГНС КР могла бы собирать гораздо больше, чем получается фактически.

Другая сторона медали данного налога – это вопрос о том, на что он в настоящее время расходуется. Информация об этом отсутствует, и известно только, что данный налог является местным и уходит в бюджеты местных органов самоуправления (МСУ).

Этот подход, по мнению авторов настоящей статьи, заслуживает внимания, т.к. транспортные средства передвигаются в основном по территориям населенных пунктов и наносят вред дорожному покрытию этих населенных пунктов, а также ущерб экологии именно в этих населенных пунктах.

Принимая во внимание загрязненность воздуха в населенных пунктах и качество дорог, хотелось бы сделать данный налог более эко-ориентированным, более «зеленым», т.е. сузить цели использования в местных бюджетах средств от сбора налога на транспортные средства. Например: 50 процентов на ремонт или реконструкцию дорог, а 50 процентов на различные эко-ориентированные цели.

Кстати, качество дорог тоже влияет на расход топлива в двигателях транспортных средств, выброс отработанных газов в атмосферу и, соответственно, на экологию населенных пунктов.

Расходы органов МСУ на внедрение современных технологических решений по снижению энергозатрат, на приобретение оборудования для использования альтернативных источников энергии, на реконструкцию в целях повышения энергоэффективности зданий самих МСУ, а также объектов социальной инфраструктуры МСУ, позволят не только сократить выбросы парниковых газов в атмосферу, но и снизят в будущем расходы на содержание данных объектов, а как следствие, повысят финансовую устойчивость органов МСУ.



Озеленение территорий МСУ, сбор, переработка и утилизация твердых бытовых отходов на территории МСУ могут внести вклад не только в экологию, но и решить социально-экономические проблемы регионов, например: для этих работ можно привлекать безработных.

И еще один, наверное, немаловажный аспект эко-ориентированных расходов – это изменение сознания наших граждан в сторону более бережного отношения к окружающей среде, т.к. информация о подобных тратах МСУ будет постоянно циркулировать в отчетности органов МСУ, в СМИ, и будет формировать интерес общества к данным вопросам.

Исходя из вышеизложенного, Правительству Кыргызской Республики рекомендуется внедрить следующее:

- заменить процедуру сбора налога на имущество по 4 группе (транспортные средства, самоходные машины и механизмы) путем включения налога в стоимость топлива;
- создать целевой фонд в рамках местных бюджетов, куда будет зачисляться данный налог;
- использовать средства данного фонда только на цели прямо или косвенно влияющие на улучшение окружающей среды.

Рисунок Долгополовой Дарьи, участницы конкурса фотографий и плакатов «Жить здесь и сейчас» (ПРООН, ИПР, ФСК)

ДА БУДЕТ СВЕТ!



История о том, как жители Ивановского АА победили темные улицы

Гулям Шамшидинова

Садовое – небольшое село, численностью 500 жителей, расположенное далеко от основной магистральной трассы. Таких сел в Кыргызстане сотни, и немногие из них могут похвастаться комфортными условиями жизни, в том числе освещенными улицами. Но жители Садового смогли найти способ справиться с вечной темнотой вечерних улиц и наладить уличное освещение, причем сделали они это САМИ.

Два года назад один из жителей села задержался на работе и поздно возвращался домой. Попутная машина высадила его достаточно далеко от дома, на одной из улиц родного села, где не было в то время ни одного фонаря. Заблудиться житель Садового не боялся, здесь он родился и вырос, но того, что ожидало его за поворотом, ожидать не мог. Хулиганы, напавшие на мужчину, не только отняли все цен-

ности, но еще и жестоко избили. На все расспросы родственников о том, кто это сделал, пострадавший ответить не смог – темно. Так нередко разворачивались события в селе Садовом Ивановского айылного аймака Иссык-Атинского района, когда в кромешной тьме молодые люди калечили друг друга, не видя, с кем имеют дело.

К сожалению, эта история многим сельчанам, проживающих в селах Кыргызской Республики, покажется до боли знакомой. Ведь с момента распада СССР практически никто не занимается инфраструктурой отдаленных сел, и если водоснабжение еще обращает на себя внимание, так как прожить без воды люди просто не в состоянии, то до уличного освещения руки вообще не доходят. Как, впрочем, не доходят они и до других, на первый взгляд менее насущных нужд сельских жителей – дорог, клубов, спортивных площадок. Но если вдуматься, что между уличным освещением и клубом есть связь. Все это – условия жизни и развития человека, делающие его человеком цивилизованным. Ведь жизнь пронизана невидимыми нитями, элементами культуры и воспитания. Если молодежи в селе негде провести досуг, если с заходом солнца дома закрываются наглухо, а жизнь останавливается из-за отсутствия света, людям трудно ощущать себя живущими в цивилизованном обществе.

Понимая, что от каких бы то ни было органов управления желания восстановить освещение ждать придется долго, жители села решили сами взяться за решение проблемы. В 2011 году на сходе села население решило установить 11 уличных фонарей. Сообща написали официальное письмо в Ивановский айылный аймак, справедливо полагая, что освещение – это вопрос местного значения и находится в компетенции местного самоуправления. Затем при поддержке Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии и выполняемого Институтом политики развития, в конце 2011 года создали инициативную группу по решению приоритетных проблем, одной из которых и стало уличное освещение села.

По словам старосты села Кубата Супатаева, инициативная группа в составе семи жителей Садового сразу начала активно работать: определили места для установки фонарей, попутно выяснив, что требуется не 11, а 15 приборов освещения, посчитали необходимые расходы. А уже в июне 2012 года решением местного кенеша в селе Садовом было установлено 15 уличных ламп на всех четырех улицах (по 3-4 штуки на улице).

При этом пришлось решить непростую проблему устойчивого и эффективного содержания осветительных устройств, так как в местном бюджете средств на оплату электричества и замену ламп не было. Выход нашли оригинальный: прикрепили каждый фонарь индивидуально к близлежащему частному дому, хозяева которого и регулируют режим

включения и отключения освещения. С покупкой ламп помог местный бюджет, выделив на эти цели 75 тысяч сомов (по 5 тысяч на каждую лампу, с учетом других необходимых материалов и работ – труб, кабелей и установки).

Кубат Супатаев считает, что главная цель достигнута: «Мы просили айыл окмоту поддержать нас финансово и установить уличные лампы, а дальше ответственность за техническое содержание всех 15 ламп население села берет на себя. Каждый двор оплачивает за электроэнергию по 10 сомов в месяц, все технические неисправности мы также устраняем сами – заменяем лампы, делаем мелкий ремонт, для чего в селе есть свои электрики. Мы благодарны органам МСУ за поддержку и планируем в дальнейшем восстановить освещение на других участках села».

Жители села рады: теперь после захода солнца детей необязательно «загонять» домой, они продолжают играть на улице под яркими лампами, создающими домашнее тепло. А взрослое население села собирается под лампами в группы по интересам, рассуждая о вечном – о жизни, о любви и о политике...

Вот что говорит пенсионерка Александра Александровна Сычкова: «Только два дня назад у нас на улицах появился свет, но уже чувствуются изменения – настроение улучшилось, старики гуляют и ничего не боятся, дети играют допоздна». А пенсионер Омурбек Мухамедович Сурантаев рационально отметил: «Мы все здесь занимаемся животноводством, и у нас всегда была угроза скотокрадства, всегда ждали, что вот-вот нас обокрадут. Но как только появилось освещение, это переживание, этот страх стали неактуальными. А еще интересней стало общаться с соседями, не спеша и не оглядываясь в темноту разговаривать о насущном. Не только мы, старики, но и молодежь тянется к этим ярким фонарям».

Кроме этого, жители села похвастались о своих успехах в очистке арычных сетей, которая также состоялась по их инициативе. За долгие годы арычные сети забились мусором, талая вода стояла на улицах лужами, создавая слякоть и повреждая дороги. По просьбе жителей, айыл окмоту обеспечил село техникой для вывоза мусора, а население сообща очистило все арычные сети. Объем мусора был настолько велик, что понадобилось 5 кузовных машин для его вывоза. Теперь вода стекает в арык и по арычной сети уходит в поля.

Заместитель главы Ивановского АА Канатбек Алиев отметил следующее: «Это замечательно, когда по инициативе населения совместно с органами МСУ решаются проблемы бытоустройства сел. Да, мы понимаем, ответственность за предоставление муниципальных услуг, например, освещения, – это обязанность органов МСУ. Но мы не всегда точно знаем, какие у жителей села приоритеты, что важнее всего решить в первую очередь, и какие ресурсы люди готовы найти самостоятельно. Данная инициатива жителей села Садового, когда они предложили взять на себя ответственность за дальнейшее тех-

ническое обслуживание уличного освещения, стала для нас стимулом для конкретных действий по реализации этой идеи. Эта инициатива стала примером для других населенных пунктов айылного аймака. Это новый метод в совместной работе сообщества и местного самоуправления по решению проблем. По примеру села Садового мы теперь планируем переключить на индивидуальное электроснабжение и обслуживание освещение всех центральных улиц айылного аймака и остальных сел. При этом надеемся, что и там жители проявят сознательность и будут готовы самостоятельно регулировать включение и выключение освещения. Это особенно важно в наших условиях, когда подача электроэнергии не всегда стабильна, а за малейшую задолженность энергосбытовая компания может отключить у нас электроэнергию. Работа в этом направлении ведется, производятся предварительные расчеты инвестиций и объема работ. Нам помогают специалисты РЭС, и в скором времени мы окончательно решим проблему освещения.

Однако для нас важным уроком и основным результатом стало не только более комфортная обстановка на улицах села. Не менее, если не более важным стало то, что мы поняли, как важно тесно работать с населением по выявлению его приоритетов, мы увидели заметный сдвиг в сторону взаимопонимания в отношении существующих проблем и поиска совместных путей их решения. Мы, представители органов МСУ, поняли одну простую истину – приоритеты должны исходить от населения, а решение по этим проблемам должно приниматься совместно».



Детский сад в Уч-Коргонском айылном аймаке стал безопасным для детей



60 детей из двух айылных аймаков Кадамжайского района Баткенской области – Уч-Коргонского и Масалиевского – ходят в один детский сад. До недавнего времени родители волновались о безопасности детей, оставляя их в детском саду, так как вокруг территории садика практически не было ограждения. Территория садика расположена вдоль оживленной автомобильной трассы с одной стороны, и вдоль глубокого оврага – с другой. Во время прогулок воспитатели могли не уследить за шустрými дошкольниками; все взрослые понимали, что дети находятся под постоянной угрозой.

Общая проблема объединила органы местного самоуправления двух соседних аймаков, и они подготовили и защитили заявку на получение гранта в рамках программы межмуниципального сотрудничества, поддержанной Проектом ОБСЕ (реализация – Институт политики развития). Сильными сторонами заявки, позволившими выиграть конкурс и получить финансирование, стали наличие реальной проблемы для сообществ, присутствие угрозы жизни и безопасности детей, а также согласованные действия двух муниципалитетов. На строительство ограждения – кирпичного забора с металлическими воротами – муниципалитеты получили 1000 евро. К осени 2011 года забор был построен благодаря финансо-



вой поддержке ОБСЕ и участию родителей, которые возвели ограждение своими руками. Вклад родителей составил 23% от общей стоимости проекта.

Теперь родители более спокойны, оставляя детей в детском саду, а воспитатели уверенно выводят своих подопечных на прогулку.

Камиля Исмаилова, родительница: «Моя дочь воспитывается в старшей группе, ее жизнь была в опасности, поскольку забор и ворота были в ужасном состоянии. Мой ребенок мог в любую минуту выбежать на автотрассу. Я благодарна ОБСЕ и Институту политики развития, а также родителям-мастерам и коллективу детского сада за успешный труд и помощь в решении огромной проблемы».

Ширин Касымова, воспитатель: «Наш детский сад посещают дети разных национальностей, из разных сел, но их родители объединились и сообща внесли свой вклад в строительство нового забора. Родители и коллектив садика очень довольны результатом – дети в безопасности, и дороже этого ничего быть не может».

Гуляим ШАМШИДИНОВА

На фото в левой колонке - забор и ворота до реконструкции, в правой - те же объекты после ремонта.





Жители муниципалитетов хорошо знают о том, какие проблемы села нужно решать в первую очередь - где-то это дороги, где-то уличное освещение, а где-то - ограждение детского сада. Но часто люди не видят усилий органов МСУ по улучшению условий жизни и не верят в то, что изменения возможны. Однако в Кыргызстане немало примеров того, как граждане находят общий язык с органами МСУ, объединяют усилия, и тогда результаты превосходят ожидания, побеждают скепсис - проблемы начинают решаться. В этом номере журнала "М" мы публи-

куем три таких истории: о том, как граждане совместно с МСУ построили ограду детского сада, восстановили уличное освещение и организовали детскую площадку. Во всех трех историях заметны как усилия населения, так и затраты местных бюджетов. Мы верим, что такие истории станут повседневной практикой, что отражение приоритетов граждан в местных бюджетах станет системой, непреложным правилом. О том, как приоритеты граждан включаются в проекты местных бюджетов 2013 года, читайте в следующем номере журнала "М".

Институт политики развития издает журнал "Муниципалитет" на собственные средства, а также при поддержке международных донорских организаций и проектов, благодаря которой мы имеем возможность распространять журнал бесплатно!

Мы благодарим всех наших партнеров, которые демонстрируют хороший пример сотрудничества и координации.

Данный номер отпечатан на средства Центра ОБСЕ в Бишкеке в рамках проекта "Усиление потенциала органов местного самоуправления Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей в целях снижения конфликтного потенциала за счет эффективного управления ресурсами".